This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

103 266 300

Digitized by Google

)9

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

(Class of 1817)

27 May — 30 Sep, 1898

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ETRANGER

Digitized by Google

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cie, 8, RUE RICORDAINE

Digitized by Google

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Secrétaires de la Rédaction :

I. LAMEIRE
AGRÉGÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

J. CRUCHON-DUPEYRAT
ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

TOME NEUVIÈME

5e ANNÉE

JANVIER A JUIN

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT

1898

Digitized by Google

842-30 ~~IX, 271~~
1898, May 27 — Sep 3
~~Box 18, 2~~ Sewer fund

Digitized by Google

Cinquième Année. N° 1. Janvier-Février 1898.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

MAY 27 1898

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — LES PARTIS POLITIQUES AUX ÉTATS-UNIS, par **M. Lawrence Lowell.**
II. — LE DÉSORDRE DE " L'ESPRIT DES LOIS ", par **M. H. Barckhausen.**
III. — L'EMPIRE ALLEMAND ET LES AFFAIRES AUTRICHIENNES, par **M. Albert Lefranc.**
IV. — CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE, par **M. Félix Moreau.**
V. — CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE, par **M. A. Wahl.**
VI. — CHRONIQUE POLITIQUE, par **MM. T.-S. Stevenson** (Angleterre), **Georges Callispéris** (Grèce).
VII. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS : CH. BENOIST, *La Crise de l'État moderne*; **C. R.** par **M. Ch. Seignobos.**
VIII. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques anglais (*La Revue économique*), par **M. G. Bourcart.** — Périodiques autrichiens (*Revue du droit privé et du droit public actuel*), par **M. Gerhard Anschutz.** — Périodiques français (*Revue des Deux-Mondes*) par **M. F. Moreau.**
IX. — VARIÉTÉS : *La session de Copenhague à l'Institut de droit international* (août-septembre 1897).
X. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.
XI. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.
XII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

Digitized by Google

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, procureur général à Aix; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes, Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chaveghin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Henry Michel, Saleilles, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); Michoud, R. Beudant (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Pic, Souchon (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Haurion, Houques-Fourcade, Mérignac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio; De Lapradelle, chargé de cours à l'Univ. de Grenoble.

Allemagne: MM. les prof. Gierke (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Liszt, Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, von Seydel (Univ. de Münich); Stieda (Univ. de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty, von Risch, von Stengel (Univ. de Würzbourg); MM. les privat doc. Bornhack, Anschütz (Univ. de Berlin); Harburger (Univ. de Munich); von Mayr (Univ. de Strasbourg).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

Digitized by Google

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

MASS.

LES PARTIS POLITIQUES AUX ÉTATS-UNIS

I

Caractère spécial des partis aux Etats-Unis. — Ils sont en dehors des organes légaux du gouvernement. — Motif historique de cette situation particulière. — On doit le chercher dans l'absence du régime parlementaire. — La séparation absolue des pouvoirs n'oblige pas à un classement des partis en amis et adversaires du président. — Néanmoins les partis existent aux Etats-Unis et leur existence tient au système imaginé pour les élections présidentielles.

Seuls parmi tous les peuples du monde, les Etats-Unis ont donné naissance à des partis politiques doués d'une vie intense et qui, cependant, déploient leur activité principalement en dehors des organismes légaux du gouvernement. En France, en Angleterre, en Allemagne, le Parlement est le théâtre sur lequel se joue le drame de la politique, où les programmes des partis sont arrêtés, leur attitude dans les questions politiques déterminée, où les *leaders* acquièrent leur situation et leur autorité. Mais en Amérique, tous les incidents de la politique se passent en réalité dans les assemblées électorales, assemblées dont la Constitution ne parle pas et qui, jusqu'à ces derniers temps,

Digitized by Google

n'avaient même absolument aucune existence officielle. Il y a une vingtaine d'années, on pouvait avoir étudié minutieusement la Constitution et les statuts de l'Union et de chacun des Etats particuliers, sans soupçonner l'existence du groupement des partis ou de leurs assemblées, et là cependant, était en réalité, la source principale de la vie politique (1).

La raison pour laquelle les partis ne peuvent trouver leur expression et leur sphère d'action dans les organismes réguliers du gouvernement doit être en grande partie recherchée dans ce fait que l'importance des partis dans une démocratie n'avait pas été comprise au siècle dernier et ne fut point prévue par les auteurs de la Constitution des Etats-Unis. La plupart des gouvernements populaires de l'Europe sont dérivés, plus ou moins directement, du système parlementaire anglais, et comme celui-ci est né à la suite d'une évolution naturelle, résultat des longues luttes des partis, il présente un champ d'action merveilleusement adapté à leur libre développement. Mais les auteurs de la Constitution américaine créèrent artificiellement un système nouveau, ou plutôt combinèrent un certain nombre de formes politiques existantes et les mirent en œuvre dans des conditions nouvelles, sans tenir aucun compte de l'idée de parti. Nous en trouvons un exemple frappant dans le mode d'élection usité tout d'abord pour la nomination du Président, mode tellement incompatible avec l'élection par les partis, qu'il tomba en désuétude et dut être changé au bout de quelques années. On en peut voir une autre preuve dans l'absence presque complète de toute allusion aux partis dans les discussions approfondies qui précédèrent l'adoption de la Constitution. Rien en cela de surprenant, car c'était l'usage alors de parler du peuple comme d'un tout compact, comme si tous les citoyens devaient être animés par une impulsion commune, sans distinctions permanentes d'opinion ou d'intérêt. Montesquieu lui-même, avec toute sa perspicacité, ne vit pas que sa description du gouvernement anglais était entièrement contredite par la présence des partis ; que la séparation des pouvoirs, sur laquelle il insistait, avait en réalité fait

(1) Bien qu'un ou deux statuts, assez peu efficaces du reste, eussent été adoptés précédemment, on n'a sérieusement essayé qu'en 1882 de placer le mécanisme électoral des partis sous le contrôle de la loi.

Digitized by Google

place à un système dans lequel les pouvoirs législatif et exécutif étaient tous deux entre les mains des *leaders* du parti dominant. Rousseau, dans son *Contrat social*, prévit, il est vrai, la possibilité des partis, mais il les regarda simplement comme un mal, déclarant que leur présence empêcherait de connaître la volonté de la nation, qui doit servir de base à tout exercice légitime du pouvoir politique.

Dans un gouvernement parlementaire, la responsabilité des ministres devant la majorité de la Chambre creuse une séparation profonde entre ses membres ; elle les divise en partisans et en adversaires du cabinet. Elle force chaque groupe ou chaque parti à une certaine unité d'action, et l'oblige à observer une discipline de parti ; tandis que l'initiative du cabinet fournit les actes de politique courante et détermine l'attitude des partis vis-à-vis de ces actes. Dans le système parlementaire, par conséquent, plusieurs partis se forment et se maintiennent nécessairement, et les lois sont présentées et élaborées dans le Parlement lui-même. Mais il n'en est pas ainsi dans la forme de gouvernement établie aux Etats-Unis. Le Congrès étant soigneusement séparé du pouvoir exécutif, rien n'oblige à une division permanente de la Chambre des représentants en partisans et adversaires du Président, et lors même qu'un parti s'est formé pour une raison quelconque, rien ne force ses membres à être d'accord sur l'ensemble des actes du gouvernement. Chaque mesure peut être considérée selon son mérite particulier, et traitée comme une question indépendante, parce que son acceptation ou son rejet n'entraîne aucune conséquence ultérieure. Le sort qui lui est fait n'engage nullement le Président, et ne compromet en rien le contrôle de l'administration par le parti auquel il appartient. Rien n'oblige donc les membres d'un parti à une continuelle unité d'action dans le Congrès, et il n'est pas facile de trouver un moyen de pression à exercer sur chacun d'eux pour leur faire abandonner leurs opinions personnelles. En un mot, les institutions américaines ne se prêtent pas aisément au gouvernement par les partis. Elles ne fournissent point les facilités que présente le système parlementaire pour assurer leur activité et leur cohésion, et dans la mesure où ces deux éléments sont nécessaires, il faut les de-

Digitized by Google

mander à des organisations libres entièrement en dehors des autorités constitutionnelles.

Une question se pose ici d'elle-même : si des partis permanents et compacts ne se sont point développés et maintenus naturellement dans le Congrès, comment se fait-il donc qu'il en existe aux Etats-Unis ? En voici la raison : tandis que les auteurs de la Constitution s'abstenaient de prévoir l'existence de partis ou de leur offrir un champ d'action constitutionnel et normal, le système par eux imaginé en faisait une absolue nécessité.

En Suisse, où il n'y a non plus aucun système parlementaire, on a pu, il est vrai, diriger la politique sans l'ingérence de partis fortement organisés et disciplinés. Mais là, le pouvoir exécutif de la nation est choisi par le pouvoir législatif, et il en résulte que les districts pour les élections populaires sont de peu d'étendue. Aucun district électoral, pour quelque fonction que ce soit, ne dépasse les limites d'un simple canton, et pour les élections les plus importantes de toutes, celles des membres du Conseil Fédéral, les districts sont moins étendus encore. Dans de telles conditions, le citoyen suisse connaît personnellement, ou du moins par une réputation locale bien établie, l'homme pour lequel il vote, et l'on peut obtenir assez aisément, sans pression officielle, des élections intelligentes. Il n'est point besoin de partis savamment organisés pour choisir le candidat, pour éclairer le peuple sur ses opinions, son passé et ses aptitudes à la fonction qu'il sollicite, ou pour exciter l'enthousiasme en sa faveur.

Les auteurs de la Constitution américaine, par un système différent, voulurent que le Président fût choisi par toute la nation. Ils imaginèrent, il est vrai, une ingénieuse méthode de sélection, en vertu de laquelle le choix devait être fait par des électeurs désignés séparément dans chaque Etat et ils supposèrent que ces personnes s'inspireraient exclusivement de leur propre jugement pour désigner l'homme d'Etat le plus apte à cette fonction. Mais, avec l'expérience que nous avons de la politique pratique, il est évident pour nous aujourd'hui que des personnes chargées uniquement de choisir un haut dignitaire ne se regarderont jamais comme autorisées à faire ce choix au gré de leur propre jugement. Elles ont la certitude d'être désignées dans le but exprès de donner leur vote à un candidat

Digitized by Google

déterminé et choisi à l'avance. Le seul moyen d'obvier à ce résultat est de donner aux électeurs des fonctions personnelles relativement importantes, ou, comme dans l'élection du doge de Venise, de faire intervenir le sort, de telle manière qu'il soit impossible de déterminer le résultat final dès la première élection. En Amérique les électeurs du Président ont donc été, de très bonne heure, un simple rouage de mécanisme destiné à enregistrer le résultat du vote précédent, rouage de mécanisme du vote par lequel ils sont élus eux-mêmes dans lequel se fait en réalité le choix du Président (1). A l'heure actuelle, pour ne pas éparpiller les votes sans espoir de résultat, mais pour les concentrer avec chance de succès, il doit y avoir une entente générale relativement aux candidats, et dans un corps électoral aussi étendu que les Etats-Unis, on ne peut arriver à cette entente que par l'intermédiaire de partis politiques. Comme il n'y a point de ballotage (2), l'électeur qui désire que son suffrage soit efficace doit donner sa voix à l'un des deux candidats qui ont le plus de chances, et par conséquent, à part un ou deux groupes d'exagérés ou de fanatiques, il n'y a en temps ordinaire que deux partis. Bien que la nomination de candidats à la présidence soit entièrement en dehors des obligations régulières des divers organismes constitutionnels de la nation, elle pourrait évidemment être faite officieusement par les membres du Congrès appartenant aux différents partis, et ce fut l'usage à une certaine époque, mais pour des raisons que nous décrirons plus loin, cet usage fut abandonné, et les élections présidentielles en vinrent à être faites par des partis organisés, entièrement séparés des autorités légales.

C'est ainsi que la méthode que prescrivait la Constitution pour élire le Président impliquait l'existence de partis, et de partis englobant toute la nation, lorsque ces partis furent nés, le talent d'organisation des Américains leur donna un développement qui en fit un mécanisme merveilleux. L'application

(1) Au début les électeurs étaient choisis, dans la plupart des Etats, par le pouvoir législatif, mais ce mode fut graduellement remplacé par le suffrage populaire, qui devint presque universel en 1832. Vers le même temps, la pratique consistant à choisir tous les électeurs de l'Etat au moyen du scrutin de liste finit par prévaloir sur l'élection du scrutin uninominal.

(2) Il faut avoir, pour être élu, la majorité des votes, mais si personne n'obtient cette majorité, un choix est fait entre les principaux candidats non par un second vote populaire, mais par la Chambre nationale des représentants.

Digitized by Google

s'en fit tout naturellement à la nomination des membres du Congrès et des gouverneurs des Etats jusqu'à ce que le système s'étendît à toutes les fonctions électives, même locales, qui n'auraient point par elles-mêmes requis ou occasionné une organisation permanente de partis. La cause première, la source principale des partis en Amérique est donc l'élection du Président, et leur histoire se confond en grande partie avec celle de l'élection des candidats à cette dignité.

II

Le parti *loyalist* considéré d'abord plutôt comme un parti étranger que comme un parti américain. — Les partis américains divisés d'abord sur la question de la force à donner au lien fédéral. — Formation des partis *fédéraliste* et *anti-fédéraliste*. — Apaisement après l'adoption de la Constitution. — La lutte recommence à propos de son interprétation. — Antagonisme économique entre le parti fédéraliste et le parti républicain. — Cet antagonisme s'accroît avec la guerre entre la révolution française et la Grande-Bretagne. — Le président Washington, d'abord impartial, se rapproche du parti fédéraliste. — Triomphe modeste des fédéralistes dans l'élection de Adams.

Les partis politiques nationaux en Amérique commencèrent avec le mouvement qui résulta de l'adoption de la Constitution actuelle, car bien que le peuple eût été profondément divisé sur tout le territoire au temps de la guerre de la Révolution, les Tories, ou amis de l'Angleterre, furent regardés dans cette lutte par les partisans de la guerre plutôt comme des ennemis étrangers que comme des concitoyens, et n'occupèrent certainement point la situation d'un parti ordinaire. La tenue à Philadelphie de l'Assemblée de 1787 fut à la fois la cause et le signal d'une profonde divergence dans les opinions politiques. D'un côté se réunirent les hommes qui se contentaient de remédier aux défauts que leur perspicacité leur avait déjà fait découvrir dans le système gouvernemental d'alors, et qui refusaient de modifier les statuts de la Confédération au delà du strict nécessaire. De l'autre côté se tenaient ceux qui croyaient qu'on ne pouvait obtenir cette sécurité permanente sans un changement radical de plan, et qui, tout en étant disposés à laisser entre les mains des Etats la plus grande partie des attributions politiques, désiraient néanmoins substituer à la confédération trop peu unie d'alors un système fédéral avec un gouvernement central se suffisant par lui-même

Digitized by Google

et possédant le pouvoir d'agir, d'une façon décisive, dans les matières d'intérêt général. Ces deux manières de voir furent présentées et discutées dans l'assemblée. Ce fut la plus radicale qui prévalut, et elle prit corps dans le projet de constitution présenté au Congrès, et soumis par lui aux Etats en vue d'une décision définitive. La lutte fut alors transportée sur un plus vaste théâtre. Les fédéralistes et les anti-fédéralistes (c'est ainsi qu'on nomma les partisans et les adversaires du nouveau projet), se partagèrent la nation tout entière. Nombre d'écrits furent publiés de part et d'autre, et la question de savoir si la Constitution serait adoptée ou rejetée fut chaudement débattue dans les assemblées particulières des divers Etats. Les chefs du fédéralisme, grâce à leur habileté, gagnèrent de nouveau la victoire, et dans l'espace d'une année, la ratification du projet par onze Etats vint assurer l'adoption de la nouvelle forme de gouvernement. Le parti battu se soumit loyalement à la décision du pays et la Constitution fut pacifiquement mise en vigueur.

L'adoption de la Constitution parut avoir résolu la seule question à l'ordre du jour, et pendant quelque temps il se produisit un apaisement dans la lutte des partis. La première élection présidentielle ne se fit point par les mêmes procédés. Washington fut l'objet du choix universel et réunit tous les suffrages. Comme il était citoyen de Virginie, c'est-à-dire d'un Etat considéré comme Etat du Sud, il fut généralement admis que le Vice-Président devait être pris dans le Nord, et l'opinion publique s'arrêta sur John Adams, qui seul obtint un nombre de voix considérable. Mais l'adoption de la Constitution n'avait point en réalité mis fin aux divergences d'opinion. Restait la question d'interprétation : car un principe de gouvernement, avec quelque soin qu'on l'ait formulé, prête toujours à des conclusions qui varient avec les opinions particulières de ses divers interprètes. La plupart des fédéralistes, sous la conduite d'Hamilton, secrétaire du Trésor, voulaient donner au nouveau gouvernement fédéral une base forte et solide, convaincus d'ailleurs que la Constitution les y autorisait. Ils étaient partisans d'une politique nationale énergique, pour le libre usage des pouvoirs du gouvernement fédéral, et pour une interprétation large des droits que lui accordait la

Digitized by Google

Constitution. Hamilton, animé d'une foi puissante dans le principe d'autorité, et quelque peu sceptique quant au succès de la nouvelle expérience, pensait aussi que l'on contribuerait beaucoup à la permanence et à la stabilité du gouvernement en lui attirant les sympathies des différentes classes de la société, et ses plans pour l'établissement de la dette, la création d'une banque nationale et la protection et l'encouragement de l'industrie, eurent certainement cet effet auprès des commerçants. Ses adversaires, guidés par Jefferson, secrétaire d'Etat, prirent le nom de républicains. Partisans du *laissez-faire*, ils pensaient que l'action du gouvernement devait être réduite aux plus étroites limites possibles, et considéraient avec une jalousie particulière les autorités nationales comme trop peu en rapport avec le peuple, et très exposées par là-même à se rendre coupables d'abus de pouvoir. Cela les amenait à réclamer une interprétation stricte de la Constitution. Il y avait donc là une différence essentielle d'opinion politique, bien faite pour diviser le peuple en deux partis hostiles ; mais une autre cause de dissension s'y joignit bientôt. L'explosion de la Révolution française fut saluée d'abord avec joie par tous les partis, mais quand son évolution eut mis le pouvoir entre les mains des Jacobins, quand, en un mot, l'esprit de 1793 commença à succéder à celui de 1789, les fédéralistes éprouvèrent pour elle de l'éloignement, tandis que l'enthousiasme des républicains demeurait intact ; et, quand les hostilités éclatèrent entre la France et l'Angleterre, les fédéralistes penchèrent pour une stricte neutralité, en dépit du traité d'alliance conclu avec Louis XVI, au lieu que les républicains auraient été heureux d'aider la France par tous les moyens, sauf la guerre.

Washington se trouva placé dans une position difficile entre les partis opposés. Il ne voulait être ni le *leader* ni l'esclave d'aucun d'eux. En fait il choisit ses conseillers d'après leur capacité et habileté générales, sans avoir égard à leurs vues politiques ; son premier cabinet contenait à la fois Hamilton et Jefferson. Toutefois la séparation entre les partis devint trop profonde pour permettre à Washington de les conserver ensemble, et avant la fin de sa seconde administration, tous les membres de son cabinet appartenaient au parti fédéraliste, dont les opinions, en somme, cadraient davantage avec les siennes. Au

Digitized by Google

temps où le premier mandat de Washington touchait à son terme, l'esprit de parti s'était développé, et bien qu'il ait été personnellement réélu sans opposition, les républicains, par une entente irrégulière, donnèrent leur second vote à Clinton, tandis que le candidat des fédéralistes à la Vice-Présidence était Adams, qui fut réélu. A partir de ce moment, l'esprit de parti devint de plus en plus fort, et quand on sut l'intention de Washington de se retirer de la vie publique à la fin de son second mandat, l'élection de son successeur se présenta comme une véritable querelle de parti. Adams, pour qui les fédéralistes votèrent encore, fut élu à une faible majorité contre Jefferson, candidat des républicains.

III

Présidence d'Adams. — Lois de répression. — Hasard amenant en 1800 la victoire des républicains. — Présidence de Jefferson. — Décadence du parti fédéraliste. — Caractère aristocratique de ce parti. — Les républicains reprenant la politique du parti adverse. — Achat de la Louisiane à la France. — Réélection de Jefferson. — Il interdit aux navires américains de quitter leurs ports. — Réveil du parti fédéraliste.

C'est dans les relations avec la France qu'il faut chercher les faits marquants de l'administration d'Adams. Celui qui eut l'effet le plus durable sur la situation des partis fut l'établissement des lois sur les étrangers et sur la sédition, qui autorisaient le gouvernement à expulser les étrangers, et lui donnaient un pouvoir aussi extraordinaire qu'arbitraire pour réprimer les émeutes. Ces statuts, et la façon dont ils furent appliqués, soulevèrent de justes plaintes et fournirent au parti opposant de légitimes sujets de réclamation. Cependant, lors de l'élection de 1800, les fédéralistes ne furent battus, pour ainsi dire, que par accident. Par une adroite manœuvre, leurs adversaires se rendirent maîtres de la législature de New-York, qui à cette époque choisissait les électeurs de l'Etat pour la présidence, et de cette manière, assurèrent une majorité de huit voix aux candidats républicains.

Bien que la défaite d'Adams et l'élection de Jefferson à la présidence ne fussent imputables qu'à une faible majorité, obtenue plutôt par l'habileté des politiciens du lieu que par l'opinion populaire, le parti fédéraliste se mourait réellement.

Digitized by Google

Dans l'espace d'un an, il perdit en même temps tous les gouverneurs et toutes les législatures des Etats particuliers, à l'exception de ceux de la Nouvelle-Angleterre, et il aurait probablement disparu tout à fait sans les maladresses des républicains. Le fait est qu'il n'avait jamais puissamment tenu la nation dans sa main. Il avait pour soutien principal la classe cultivée et les riches, et comme les seules professions importantes en Amérique à cette époque étaient le commerce et l'agriculture, il se recrutait surtout parmi les marchands, tandis que les républicains avaient surtout pour eux la population agricole, beaucoup plus nombreuse, mais ayant reçu une éducation inférieure. Le parti fédéraliste était essentiellement aristocratique dans ses manières, avait peu de confiance dans le commun du peuple, et pensait qu'il devait de préférence être guidé et gouverné d'en haut. Par là même, ce parti était, assez naturellement, plus sympathique aux classes supérieures qu'à la masse de la nation. Ses chefs étaient plutôt des hommes d'Etat que des politiciens. C'était une armée comptant beaucoup de généraux, et peu d'hommes dans le rang, tandis que les républicains, qui avaient une foi sincère dans la démocratie et une confiance aveugle dans le peuple, avaient peu de chefs capables, mais possédaient dans le grand public une armée de partisans. Dans ces conditions, la prépondérance des fédéralistes devait infailliblement disparaître un jour ou l'autre par l'effet de cette jalousie contre toute prétention à la supériorité et cette tendance à la révolte contre les pouvoirs établis qui a plus d'une fois joué un rôle important dans la politique américaine, et quand leur action sur le gouvernement fédéral, avec son prestige et son patronage, eût été une fois brisée, leur influence et leur pouvoir disparurent rapidement.

L'élection de Jefferson parut une expérience fort dangereuse et les fédéralistes, cela se conçoit, crurent tout perdu. Ils devaient envisager de la sorte l'avènement au pouvoir d'un parti dont le mot d'ordre était la diminution de l'autorité nationale et dont le chef avait récemment provoqué les résolutions de l'Etat de Kentucky, résolutions qui revendiquaient pour chaque Etat le droit de décider pour lui-même si un acte du gouvernement fédéral était autorisé on non par la Constitution, et

Digitized by Google

d'accorder en conséquence ou de refuser l'obéissance. Mais en fait les fédéralistes avaient accompli leur mission. Bien que probablement ils n'eussent formé à aucune époque la majorité réelle de la population, ils avaient imposé au pays la Constitution et s'en étaient ensuite servi pour créer un gouvernement national fort et vigoureux. Et tout cela, ils l'avaient fait si pleinement que, pour le fond, on n'a jamais pu le détruire. Ils avaient lancé le pays dans une voie dont il n'a pu sortir. Le fait même d'avoir amené leurs adversaires à former un parti national assura la permanence de leur œuvre ; car un parti national *states-right*, c'est-à-dire défendant les droits des Etats particuliers, est quelque chose de contradictoire dans les termes, ou du moins le deviendra à peu près certainement lorsque ce parti obtiendra la direction des affaires nationales.

Jefferson lui-même fut obligé de violer sa propre règle d'interprétation stricte de la constitution lorsqu'il acheta la Louisiane à la France, achat qui fournit à ses adversaires un thème à force discours sur la logique en politique. L'opération, d'ailleurs, était non seulement sage, mais hautement populaire parmi les républicains ; jointe à l'excellente administration des finances et à la prospérité générale du pays, elle assura la réélection de Jefferson en 1804 par les suffrages de tous les Etats sauf de trois des plus petits. Durant la seconde présidence, Jefferson se mit encore en contradiction avec ses premiers principes. Ses relations avec les puissances étrangères le jetèrent dans des difficultés d'où il lui était impossible de sortir, car les Etats-Unis, étant la seule nation neutre dont les vaisseaux tinssent la mer, se trouvèrent pris entre le marteau et l'enclume, et finalement, l'administration, qui n'était nullement prête pour la guerre, résolut d'empêcher le mauvais traitement infligé aux navires américains par un embargo qui leur interdisait absolument de quitter le port. Cet acte fut un second cas d'interprétation large de la Constitution, et comme il enlevait aux populations maritimes de la Nouvelle Angleterre et des Middle-States leurs principaux moyens d'existence, il excita l'opposition et réveilla un vif sentiment de révolte contre le parti fédéraliste en train de se mourir.

Digitized by Google

IV

Présidence de Madison. — Le parti républicain se maintient au pouvoir. — Il force le président à déclarer la guerre à la Grande-Bretagne. — Disposition définitive du parti fédéraliste. — Présidence de Jefferson. — Le parti républicain devient protectionniste. — *Era of good feeling*. — Les partis se réveillent. — Compromis du Missouri. — Comités et groupements politiques qui se forment pour les élections présidentielles. — Ces groupements se forment à l'époque de la réélection de Monroe. — Période d'anarchie politique.

Ce fut dans ces circonstances qu'eut lieu l'élection de 1808. Les républicains firent aisément triompher leur candidat Madison, bien que le nombre des votes fédéralistes fut plus de trois fois plus considérable que quatre ans auparavant. Il s'était élevé à cette époque dans les rangs des républicains une pléïade de jeunes gens dont plusieurs devaient être des *leaders* pendant plus de quarante ans. Elevés dans ce milieu nouveau, ils étaient pour la plupart profondément nationalistes dans leurs sentiments. Ils se lassèrent des négociations interminables et infructueuses avec les pouvoirs étrangers et forcèrent le Président à déclarer la guerre à la Grande-Bretagne. La guerre, naturellement, fut abhorrée des classes commerciales, qui avaient le plus à en souffrir, et Madison fut réélu à une moindre majorité que la première fois. Mais aucun parti n'a rien à gagner dans une opposition au gouvernement de son pays durant une guerre cruelle et dangereuse ; les fédéralistes achevèrent de se détruire eux-mêmes par leur attitude à cette époque et disparurent peu après entièrement en tant que parti organisé. En 1816, trois Etats seulement présentèrent un candidat à la Présidence, et en 1820, le républicain Monroe aurait été réélu à l'unanimité, si un électeur n'avait pas considéré Washington comme seul digne de cet honneur. Tous les hommes ayant quelque influence dans la vie publique de la nation appartinrent alors au même parti, et ce contraste avec les luttes ardentes du passé fit appeler cette période de l'Amérique l'ère des bons sentiments : « era of good feeling ».

Les républicains avaient remporté une victoire si complète que leurs adversaires étaient absolument anéantis, et cependant en définitive ce fut plutôt une victoire de personnes qu'une victoire de principes. La tendance naturelle à tout homme investi d'un pouvoir quelconque est d'avoir une

Digitized by Google

trop haute idée de son autorité ; cette tendance se trouva excessive chez Jefferson et chez ses partisans, et, quand ils eurent la direction du gouvernement national, ils commencèrent à user de pouvoirs qu'ils auraient déniés aux fédéralistes. Ce fut particulièrement vrai des plus jeunes *leaders* du parti qui se montrèrent disposés à exercer à leur guise l'autorité nationale, et se rapprochèrent beaucoup plus en ce point des fédéralistes que des républicains de la vieille école. Les changements qui se produisirent dans la situation économique du pays agirent dans le même sens. A mesure que la population s'étendait vers l'ouest, on s'aperçut que la protection du gouvernement n'était pas nécessairement limitée au commerce, mais pouvait s'appliquer aussi en faveur des agriculteurs, au moyen d'améliorations des routes et des cours d'eau. L'embargo et la guerre, en coupant les communications avec l'Europe, avaient aussi développé les manufactures nationales, et quand la paix rouvrit le commerce étranger, les industriels dont la prospérité avait commencé sous l'administration républicaine et qui appartenaient à ce parti, réclamèrent à grands cris la protection du gouvernement. C'est ainsi que grandit dans les rangs républicains une forte tendance en faveur de la protection et des améliorations intérieures, tendance qui devait aboutir à la formation d'un nouveau parti. Il était déjà assez puissant en 1816 pour exiger un tarif de protection et ressusciter la Banque nationale d'Hamilton. Cet élément et le parti whig qui en sortit différaient cependant du fédéralisme par le point de vue auquel on considérait la question. Ce qui d'abord avait été une fin était devenu un moyen ; car l'objectif des fédéralistes avait été politique, puisqu'ils visaient à la création d'un gouvernement puissant, tandis que celui des partisans nouveaux-venus d'une interprétation large était économique. Ils voulaient un tarif protectionniste et des améliorations intérieures, et la question des pouvoirs du gouvernement était purement secondaire.

Il allait de soi que l' « era of good feeling » ne fût qu'une période éphémère. Dès 1819, un nuage s'éleva comme poussé de main d'homme à propos du Missouri. Il s'agissait de savoir si cet Etat serait considéré comme un Etat libre ou comme un pays d'esclavage. Mais la question se résolut par un compromis

Digitized by Google

et cessa pour un temps de troubler la politique. L'absence même de querelle de parti, cependant, laissa le champ ouvert à l'ambition et aux rivalités personnelles. Il n'y avait qu'une dignité suprême dans le pays, et tout homme influent la convoitait. On ne conserva plus longtemps la méthode primitivement employée pour désigner le candidat républicain. Il n'y avait eu aucune difficulté quant à l'élection des premiers candidats à la Présidence. Washington avait été choisi par tout le peuple, Adams et Jefferson par le consentement commun de leurs partis ; mais, dès 1800 au moins, les membres républicains du Congrès tinrent un meeting pour s'entendre sur le second candidat du parti, et cette méthode de nomination à la Présidence devint dorénavant la pratique régulière des républicains. Ce groupement au sein du Congrès rencontra néanmoins de bonne heure diverses formes d'opposition. On dit que ce comité était sous la direction de la Virginie, et, de fait, on y nommait toujours des citoyens de cet Etat ; on dit qu'il était une usurpation par les congressistes d'une autorité appartenant au peuple ; et enfin, quand tout le pays fut devenu républicain, on fit observer que cette pratique donnait implicitement au Congrès le pouvoir de choisir le Président, contrairement à tout l'esprit de la Constitution. En 1820, ce mode spécial ne fut point employé, parce que le consentement universel à la réélection de Monroe le rendit inutile ; mais vers la fin de sa seconde présidence, la question fut soulevée à nouveau. Tous les aspirants, sauf un, suivirent l'opinion populaire et répudièrent tout avis du Congrès, demandant surtout au corps législatif des divers Etats une nomination régulière. Les vieilles méthodes aristocratiques étaient en voie de disparaître, et la nouvelle organisation de parti n'était pas encore venue. Ce fut une époque de transition et d'anarchie dans la politique.

Digitized by Google

V

La Chambre des représentants élit John Quincy Adams. — Le candidat évincé, Jackson, représente cette élection comme une violation des principes. — Election de Jackson. — Il généralise le *spoils-system*. — Formation du parti démocrate formé des planteurs du sud, et favorable au libre-échange. — Réélection de Jackson. — Présidence de Van Buren. — Continuation du gouvernement des démocrates. — Résistance des whigs. — Les questions économiques passent au second plan.

Quatre candidats se trouvaient en présence et comme aucun n'avait réuni la majorité des suffrages, le choix incomba à la Chambre des représentants, qui élut John Quincy Adams. Le général Jackson, qui avait obtenu le plus de voix, dénonça le fait en mauvais grec, mais avec un vrai succès de popularité, comme une violation du principe *demos herateo*, et annonça immédiatement qu'il se porterait comme candidat à la prochaine élection. La querelle n'était point banale. Aucun point d'administration n'était en question, car bien qu'Adams se fût prononcé en faveur de ce qu'on appelait le système américain de tarifs protectionnistes et de progrès intérieur, Jackson avait précédemment voté pour ces réformes et n'avait pas encore changé d'opinion. Ce n'était pas non plus une question purement personnelle, car les deux candidats s'étaient présentés comme incarnant en eux-mêmes des sentiments populaires et des points de vue différents. Un flot de démocratie avait récemment apporté avec lui le suffrage universel, et Jackson représentait l'aspiration au pouvoir de la masse du peuple. A ce flot se mêlaient les convoitises d'une foule d'hommes nouveaux pour l'influence dans les affaires publiques, et l'élection de 1828 fut une seconde révolte populaire contre une forme de commandement respectable, gouvernementale, mais quelque peu exclusive. Tout cela devait avoir pour résultat la création d'une oligarchie de politiciens, aussi autoritaires que les hommes d'Etat de l'ancienne école et beaucoup moins soucieux des intérêts du peuple, mais les classes inférieures de l'époque ne s'en doutèrent jamais, et, chose étrange, leurs descendants ne s'en sont jamais inquiétés.

Jackson, avec toute son ignorance et son impétuosité irréfléchie, était né pour le commandement ; à peine fut-il au pouvoir qu'il commença à soumettre ses partisans à une discipline

Digitized by Google

quasi militaire. Dans ce but, il adopta la pratique portée depuis longtemps à un haut de degré de perfection dans l'Etat de New-York qui consistait à user des traitements affectés aux fonctions publiques comme de récompenses pour les services rendus au parti, et de cette manière il introduisit dans la politique nationale le système des dépouilles (*spoils*) avec toutes ses détestables conséquences. A la même époque l'organisation des partis arrivait à sa forme présente, avec l'Assemblée nationale pour la nomination du Président au sommet de l'édifice. L'objectif principal des partis devint l'élection du Président, et la distribution des fonctions rétribuées fut le premier des stimulants.

Jackson avait été élu après une lutte ardente entre ses partisans et ceux d'Adams, mais sans que les nouveaux partis eussent des principes définis et des noms reconnus. En fait, c'est à peine s'ils avaient conscience de représenter quelque chose de permanent. Jackson ne fut pas longtemps en fonction, cependant, sans que les opinions politiques en vinssent à prendre corps, et le parti démocratique, sous sa magistrale direction, acquit des vues précises et une ferme discipline. Quand on l'élut, ses opinions personnelles n'étaient pas encore arrêtées, mais la portion la plus puissante de ses partisans, formée des planteurs du sud, était opposée à un tarif protectionniste et sentait d'instinct que l'esclavage serait mis hors d'atteinte par la doctrine de la stricte interprétation de la Constitution. Leur influence, appuyée par celle de ses partisans de New-York et aidée par ce fait que ses principaux antagonistes étaient d'un avis opposé, détermina son attitude, et bientôt on le vit adopter une ligne de conduite nettement opposée au tarif, aux améliorations intérieures et à la banque des Etats-Unis. On vit clair dès lors dans la lutte entre les partis. En 1832, les whigs nommèrent pour leur chef réel Henry Clay, mais le flot qui avait amené Jackson au pouvoir battait encore son plein, et il fut réélu à une écrasante majorité. Même quatre ans plus tard, les démocrates étaient assez puissants pour que leur candidat, van Buren, devînt président.

Van Buren arriva au pouvoir à un moment désavantageux pour lui. Les extravagances financières de Jackson avaient

Digitized by Google

jeté dans le monde du commerce une panique qui rendit l'administration de son successeur aussi difficile qu'impopulaire. Les whigs virent leur avantage, mais leur tactique à l'élection de 1840 montra la fatale faiblesse dont ils souffrirent constamment. Ce parti était composé d'un certain nombre d'éléments disparates que rien ne parvint à fondre entièrement. Le noyau de leurs troupes était formé par l'industrie, le commerce et les classes cultivées, au lieu que les démocrates avaient habituellement pour eux la masse des agriculteurs et la populace des grandes villes. Or l'agriculture était de beaucoup la profession dominante aux Etats-Unis et par conséquent les whigs ne pouvaient se rendre maîtres du pays qu'en attirant à eux des groupes de gens qui ne partageaient point leurs vues politiques, mais manquaient momentanément de sympathies pour les démocrates. Aussi les vit-on, en 1840, écarter délibérément leur chef réel, éviter toute déclaration de principes, et nommer un soldat qui n'avait aucune opinion politique prononcée, et qui fut élu après ce que les démocrates appelèrent une campagne de « tapage, de chiffres et de non sens ». Les whigs, néanmoins, ne purent faire passer aucun de leurs principes dans la législation, parce que le soldat mourut presque tout d'un coup et que le vice-président, nommé pour plaire à leurs alliés, se tourna immédiatement contre eux. En 1844, ils eurent un second succès et cette fois ils nommèrent à nouveau leur chef réel, Clay, adoptant un programme qui laissait voir, quoique adoucis dans l'expression, leurs principes distinctifs; mais le masque de l'esclavage apparut une seconde fois à l'horizon et détourna l'attention des questions économiques.

VI

Les démocrates veulent augmenter dans la confédération le nombre des Etats à esclaves. — En conséquence, ils provoquent l'annexion du Texas. — Guerre avec le Mexique, conséquence de cette politique. — Compromis de 1850. — Système de Douglass. — Rejet du compromis du Missouri. — Formation du nouveau parti républicain. — Les agriculteurs du nord abandonnent le parti démocrate. — Acuité de la question de l'esclavage. — Election de Lincoln. — Sécession des Etats du sud. — Le parti démocrate pendant la guerre de sécession.

Les attaques des abolitionnistes avaient fait comprendre aux démocrates du sud que l'esclavage était en danger et qu'il

Digitized by Google

fallait le fortifier en admettant un plus grand nombre de pays d'esclavage. Mais comme il n'y avait plus dans l'Union aucun territoire soumis à ce régime, ils tournèrent leurs regards vers la république voisine du Texas. Beaucoup des chefs démocrates du nord étaient opposés à ces vues, mais, parmi leurs membres, la populace des villes était indifférente à la question de l'esclavage et les agriculteurs n'étaient pas encore excités, de sorte que le sud amena l'Assemblée démocratique nationale à se déclarer en faveur de l'annexion du Texas, et à nommer Polk, qui l'approuva. En fait, l'alliance entre l'aile nord et l'aile sud du parti reposait sur cette base que les hommes du nord blâmaient le patronage du gouvernement et ceux du sud sa politique en ce qui concernait l'esclavage. La question de l'annexion n'affaiblit point les démocrates, mais causa la défaite des Whigs, car Clay s'aliéna, par son attitude, les abolitionnistes, et perdit les Etats de New-York et de Michigan, et du même coup compromit son élection.

La guerre avec le Mexique par delà les frontières du Texas, dans laquelle Polk réussit à engager le pays, fit de l'esclavage une question pleine d'actualité dans la politique américaine. Les whigs, en tant que parti, feignirent de l'ignorer, et en 1848, ils recoururent de nouveau à un stratagème consistant à nommer un héros militaire, sans aucune déclaration de principes. A la faveur d'une querelle survenue entre les fonctions démocratiques de New-York, ils réussirent à l'élire ; mais la question de l'esclavage ne pouvait être mise de côté. La disposition du nouveau territoire conquis dans cette guerre en fit la question du jour et aboutit au compromis de 1850. La plupart des hommes politiques du jour crurent qu'il était la solution définitive en la matière, mais en réalité il fut le commencement d'une controverse qui devait morceler les partis et amener la guerre civile. Les démocrates, mieux disciplinés, restèrent unis dix ans de plus, mais les whigs furent dispersés presque tout d'un coup. Nombre de leurs partisans du nord, mécontents du compromis, s'éloignèrent d'eux et se tournèrent vers les *leaders* nettement anti-esclavagistes, tandis que leurs amis du sud estimaient que la possession d'esclaves les rapprochait beaucoup plus des démocrates que de leurs premiers associés. Il en résulta que les whigs ayant,

Digitized by Google

en 1852, nommé pour la troisième fois un soldat, et choisi une plate-forme électorale qui écartait définitivement la question de l'esclavage, ils n'eurent pour eux que quatre Etats. Un nouveau problème avait été soulevé vis-à-vis duquel, étant donné les éléments disparates mêlés dans leurs rangs, il leur était impossible de prendre aucune attitude ; cependant la plupart de leurs membres y voyaient la plus importante question du jour, et ils abandonnèrent paisiblement le parti qui disparut dès lors de la politique.

Un homme qui se sait obligé d'entreprendre une grande tâche, dont il est effrayé, est porté à attaquer vigoureusement une petite. Ainsi les anciens membres du parti whig, après avoir reculé devant le problème de l'esclavage, s'organisèrent pour faire opposition à l'influence des étrangers naturalisés dans les affaires de l'Amérique. Mais ce parti fut une simple aberration d'un moment et disparut aussitôt que la question de l'esclavage devint de plus en plus urgente. Tout d'abord le compromis de 1850 parut avoir été une victoire pour le sud, et, en somme il y causa moins de mécontentement qu'ailleurs, mais au bout de quelques années on s'aperçut que le nord avait pour lui le plus clair des bénéfices. Il avait obtenu un Etat libre, la Californie, tandis que le sud n'avait gagné que la loi sur les esclaves fugitifs, loi qui ne put jamais être réellement mise à exécution et qui ne servit qu'à augmenter l'horreur de l'esclavage. Pour se maintenir en équilibre dans la balance nationale, le pouvoir, outre l'esclavage, devait aviser à de nouveaux moyens d'étendre son champ d'action. Le pays avait à peine fini de recevoir les félicitations des hommes politiques sur la solution définitive de la question de l'esclavage, que Douglass, le *leader* des démocrates du nord, proposa de repousser le compromis de 1820 avec le Missouri. Par ce fameux pacte, le Missouri avait été admis dans l'Union à titre de pays d'esclavage, mais l'esclavage avait été interdit sur le reste du territoire situé au nord de sa frontière. Le règlement adopté maintenant sous l'influence de Douglass repoussait cette interdiction, quant aux portions de territoire du Kansas et de Nebraska situés au nord de cette ligne, et statuait que lors de leur admission comme Etats de l'Union elles opteraient elles-mêmes pour la liberté ou pour

Digitized by Google

l'esclavage. Le rejet du compromis relatif au Missouri excita une grande indignation dans le nord, et fut presque immédiatement suivi de la formation d'un nouveau parti — le parti républicain — dans l'intention expresse de résister à l'extension de l'esclavage. Lors de l'élection présidentielle de 1856, ce parti n'existait que depuis deux ans, et bien qu'il eût pour lui la plupart des Etats libres, il n'était pas encore assez puissant pour obtenir la majorité des suffrages. Les démocrates élurent encore leur candidat, tandis que les Américains et les restes des whigs, dont le choix se porta sur le même homme, ne l'emportèrent que dans un petit Etat.

Le parti démocrate dans le nord avait tiré sa force des agriculteurs, qui y étaient entrés pour des motifs économiques. Ils n'avaient jamais aimé l'esclavage, mais à présent ils en arrivaient presque à le considérer comme une lèpre morale, et aussitôt qu'il leur apparut sous ce jour, toute autre question fut pour eux reléguée dans l'ombre. La défection des cultivateurs du nord entraînait infailliblement pour les démocrates la perte de leur prépondérance dans la nation. Plusieurs des Etats agricoles libres votèrent contre eux en 1856, et le reste suivit quatre ans plus tard. Bien plus, le parti démocrate lui-même était sur le point de se dissoudre. Dans l'effort tenté pour envoyer des émigrants dans le Kansas, le nord avait battu le sud si complètement qu'il devint manifeste que la politique de Douglass, consistant à laisser résoudre par les habitants eux-mêmes la question de la liberté ou de l'esclavage dans les nouveaux Etats, n'empêcherait point l'extension du pouvoir sur les esclaves. Le sud, en conséquence, devint plus agressif, et prétendit que l'esclavage reposait sur les mêmes bases que tout autre droit et toute autre propriété, ce qui imposait aux Etats-Unis l'obligation de le maintenir et de le protéger sur leur territoire. Mais les démocrates du nord ne pouvaient les suivre jusque-là ; et quand l'assemblée se réunit en 1860 pour nommer un Président, le parti se scinda en deux. Il y eut ainsi quatre candidats en présence : ceux qui représentaient les ailes nord et sud du parti démocrate ; un troisième nommé par les anciens whigs et tous ceux qui caressaient le vain espoir d'éluder la question ; enfin le candidat républicain, Lincoln, dont l'élection était assurée à l'avance.

Digitized by Google

La victoire des républicains fut suivie de la sécession des Etats du Sud et de la guerre civile. Le parti démocrate, ou celui qui l'avait précédé, avait été au pouvoir les deux tiers du temps depuis l'adoption de la Constitution, et cependant sa politique avait été communément plutôt négative que positive. En somme, il avait plutôt le caractère d'une opposition que d'un parti de gouvernement, et maintenant sa fraction nord eut pour rôle naturel de critiquer la manière dont la guerre était dirigée. La retraite des représentants du sud, sur les points où elle s'était fait le plus sentir, le mit en minorité dans les deux chambres du Congrès, mais il ne fut ni détruit ni aussi affaibli qu'on aurait pu le croire. La réélection de Lincoln en 1864 ne fit jamais un doute, et en fait, trois Etats exceptés, il eut pour lui tous ceux qui faisaient encore partie de l'Union ; mais, malgré la tendance naturelle d'une grande guerre à affaiblir l'administration, et en dépit de ce fait que la profession de foi des démocrates parlait de paix tandis que leurs candidats parlaient de guerre, ils réunirent tout autant de suffrages dans les Etats libres qu'ils en avaient eu en 1860, preuve, s'il en fallait une, de la réelle liberté qui préside à la vie politique en Amérique.

VII

Réorganisation du sud vaincu. — Rôle assigné à la vice-présidence. — La Chambre des représentants veut déposer le président Johnson. — *Tenure of office act*, par lequel le parti républicain lie les mains à Johnson. — Question du cours des monnaies. — Election de Grant. — Il est mené par les politiciens. — Brigandages républicains dans le sud. — Formation du parti des républicains libéraux. — Seconde présidence de Grant. — Le parti démocrate reprend consistance. — Election contestée de Hayes. — Compromis qui assure la présidence à Hayes.

Lincoln fut assassiné six semaines après son second avènement. La guerre s'était terminée par la capitulation de Lee à Appomatox, mais restait la tâche de réorganiser le sud, tâche qui demandait des qualités d'homme d'Etat, une sagesse et un calme non moins grands que l'apaisement de la rébellion, et pour la seconde fois dans l'histoire de l'Amérique on vit se renouveler cette folie qui consistait à se servir de la nomination à la vice-présidence comme d'un gage destiné à gagner une aile du parti sur laquelle on ne pouvait compter qu'à demi. Johnson avait été un

Digitized by Google

démocrate partisan des droits propres à chaque Etat : il resta fidèle à cette idée quand son pays d'origine, le Tenessee, se retira de l'Union, et il affirma ses convictions pour la première fois lorsqu'il fut appelé à occuper le siège vacant. D'un autre côté, les républicains radicaux, n'étant plus soumis à l'influence de Lincoln, prirent l'avantage, et le vice-président fut bientôt engagé dans une querelle violente et sans dignité avec ceux qui l'avaient élu. Il mit le veto sur leurs principales mesures de réorganisation, et ils outrepassèrent son veto par un vote pris à la majorité des deux tiers, jusqu'à ce qu'enfin la querelle devînt si chaude qu'il fût mis en accusation par la Chambre des représentants. La déposition d'un Président pour motifs politiques eût été certainement un grave précédent, tendant à briser l'indépendance d'un des rouages du gouvernement, et c'est un bonheur que la majorité des deux tiers, requise pour faire la preuve, n'ait point été obtenue au Sénat.

Au moyen du pouvoir de confirmation qui appartenait au Sénat, et par le «Tenure of Office act », décret sur l'investiture des fonctions, le parti républicain lia en réalité les mains à Johnson, de telle sorte qu'il ne put user de sa puissance au profit des démocrates. De ce chef, ils furent ainsi privés d'un appui et demeurèrent, politiquement parlant, un parti d'opposition absolument comme si Johnson n'avait point été des leurs. Ils combattirent, on le devine, avec acharnement et jusqu'au bout la politique de réorganisation, mais en 1868, ils mirent en vedette, dans leur programme électoral, une nouvelle question qui n'avait jamais cessé de troubler la politique, bien qu'ordinairement elle ne fût point considérée comme une question de parti. C'était la question du cours des monnaies. La monnaie de papier émise durant la guerre était grandement dépréciée et les démocrates prétendaient maintenant qu'elle devait servir à payer la dette nationale. Ils proposèrent donc d'établir une taxe sur les détenteurs de billets. Quoique les termes dans lesquels les billets avaient été libellés ne s'opposassent expressément à aucune de ces deux mesures, le parti républicain sentit qu'il y aurait là une violation de la bonne foi, et les dénonça toutes les deux dans sa déclaration de principes. Ce qui contribua probablement à la défaite des démocrates et à l'élection de Grant. Leur parti en fut discrédité, et ne put

Digitized by Google

retirer un avantage complet des erreurs de leurs adversaires.

L'administration du général Grant prêta réellement à la critique. Soldat sans expérience des affaires publiques, il se fit de ses devoirs de président la plus haute idée, mais il tomba complètement dans les filets des politiciens. Pour ces derniers, ce fut l'âge d'or. La partie saine de la nation, absorbée par la fièvre des affaires que la guerre stimulait encore, se tenait en général éloignée de la vie publique ; tandis que les aventuriers de toute sorte, aidés par l'agitation de la guerre et de la réorganisation, se lançaient en foule dans la carrière politique, remplie d'avantages pour des hommes sans scrupule. Le parti républicain avait adopté, lors de sa formation, l'organisation des anciens partis, et lors de son avènement au pouvoir, il accepta comme une chose toute naturelle la doctrine des dépouilles (*spoils*), c'est-à-dire l'usage de donner les fonctions publiques comme une récompense pour des services politiques. Mais après la guerre, le mécanisme des partis fut poussé plus loin que jamais. Les « *Bosses* », ou machinistes en chef des partis, distribuèrent souvent les fonctions nationales dans leurs Etats respectifs, et réussirent à faire maintenir leur pouvoir par les titulaires de ces fonctions. Ils devinrent les *condottieri* d'armées de mercenaires politiques, dévoués à leur fortune personnelle, et soutenus principalement par le patronage du gouvernement. Dans les grandes villes ce fut même pis encore, car les « *rings* » et les « *bosses* », tantôt d'un parti, tantôt d'un autre, pillaient le trésor de la ville et s'enrichissaient eux et leurs partisans aux dépens de l'Etat. Le Sud était dans une situation déplorable. Les déprédations des « carpetbaggers » (1), comme on appelait les gouverneurs républicains, étaient passées en proverbe. Prenant avantage de la suppression générale des franchises pour tous ceux qui participaient activement à la guerre civile, ils se servaient du vote des nègres, récemment admis, pour couvrir leur gestion malhonnête ; tandis que dans certaines parties du Sud, les blancs, pour échapper au gouvernement intolérable de nègres ignorants, organisaient des sociétés secrètes, commettaient mille méfaits, et établissaient un véritable régime de terreur. Les fautes des politiciens firent apparaître bientôt des réforma-

(1) Sur le sens de cette expression, v^r *Revue*, année 1894, tome I, p. 605, note 1.

Digitized by Google

teurs. Un certain nombre de républicains, qui se donnaient eux-mêmes l'épithète de « libéraux », dégoûtés de la situation, tinrent une assemblée nationale, et bien que non organisés en parti, nommèrent pour président Horace Greely. Mais le mouvement était prématuré. Le besoin d'une réforme ne se faisait pas encore sentir partout. La plupart des gens des classes élevées pensaient encore qu'en mettant fin à la sécession et en abolissant l'esclavage ils auraient résolu les grandes questions du jour, et le pays était sous le coup de cette lassitude d'esprit qui suit tout effort moral un peu vigoureux. De plus, le choix du candidat était malheureux. Il avait été un journaliste républicain de grand talent, mais il était quelque peu extravagant, et sa nomination fut regardée comme très peu sérieuse par ses anciens partisans. Les démocrates abandonnèrent, dans l'espoir du succès, tout ce qui constitue leur politique propre, l'adoptèrent avec son programme, bien que ce dernier demandât le retour aux paiements en espèces, et dénonçât la répudiation de la dette publique sous quelque forme que ce fût. Mais il fut battu par Grant à une majorité écrasante, et mourut de honte quelques jours après l'élection.

Durant la seconde présidence de Grant, les fraudes commises, avec la connivence de fonctionnaires du gouvernement, dans le département de la marine, et dans la perception de l'impôt sur le whiskey, éclairèrent le peuple, plus puissamment qu'auparavant, sur la situation de l'administration civile, et ces fraudes, jointes à la panique commerciale de 1873, affaiblirent la popularité du parti au pouvoir et par conséquent favorisèrent les démocrates. Les deux concurrents se suivirent de très près, de tellement près qu'en comptant pour Hayes, le républicain, les suffrages électoraux de tous les Etats dans lesquels il y avait ballottage, il aurait eu la majorité d'un suffrage, et qu'au cas contraire son adversaire serait devenu Président. Le Sénat, qui était républicain, voulait compter pour Hayes les suffrages de ces Etats, tandis que la Chambre des représentants, qui était démocrate, était à son tour fortement d'avis de les compter contre lui. Finalement, on fit un compromis, aux termes duquel toutes les questions débattues seraient remises à la décision autorisée d'une commission électorale, composée

Digitized by Google

de cinq sénateurs, cinq députés et cinq juges de la cour suprême. Trois des juges choisis étaient républicains, de telle sorte que la commission contenait huit membres de ce parti et sept démocrates, et comme chacun des points douteux fut décidé dans un vigoureux esprit de parti, les suffrages électoraux contestés furent tous comptés pour Hayes, et il fut déclaré élu. Le respect du peuple américain pour la loi ne fut jamais mis à une plus rude épreuve, et ne se manifesta jamais mieux que par la paisible acceptation du résultat de cette discussion passionnante.

VIII.

Administration modérée de Hayes. — Cessation de l'occupation militaire des Etats du sud. — L'administration de Hayes ne satisfait point les politiciens. — Les partis cessent d'avoir des programmes bien tranchés. — Election de Garfield. — Période de domination modérée des républicains. — Blaine, candidat des républicains. — Election de Cleveland.

Le président Hayes n'avait point les qualités qui attirent l'admiration populaire ; sa politique n'était pas faite pour lui assurer les sympathies des politiciens, et son administration n'a pas été, en général, appréciée à sa juste valeur. Il n'eut pas plutôt pris possession de sa dignité qu'il retira l'appui des troupes nationales dans le Sud aux gouvernements républicains, lesquels tombèrent immédiatement. C'était une sage mesure et un pas nécessaire vers la pacification et la régénération définitives du Sud, mais elle affaiblit pour un temps le pouvoir du parti républicain en établissant solidement cette partie du pays entre les mains de ses adversaires ; car les blancs du Sud, grâce à leurs relations avec le gouvernement national et à leur aversion pour les nègres affranchis, étaient presque tous démocrates. Le Président s'efforça ensuite d'abolir la désignation aux fonctions publiques par les *leaders* de partis, de baser cette désignation sur les aptitudes plutôt que sur les services politiques, et de supprimer l'usage d'obliger les fonctionnaires à apporter leur contribution à la caisse de réserve du parti. Mais cela encore était plus utile au pays que fait pour plaire aux politiciens. Avant la fin de son mandat, cependant, les démocrates, qui avaient pris la direction du Congrès, servirent leurs adversaires par une fausse

Digitized by Google

manœuvre. Ils s'efforcèrent de contraindre le Président à consentir à l'abrogation de la loi qui avait établi des inspecteurs fédéraux pour les élections, en accouplant ce projet d'abrogation à un bill d'appropriation ; mais Hayes tint bon et la tentative fut abandonnée. A l'élection suivante, en 1880, la question du Sud joua un rôle secondaire. En fait, il n'y avait aucune question vitale débattue entre les partis, car bien que les démocrates, dans leur programme, se déclarassent favorables à une taxe unique sur le revenu, comme ils l'avaient fait quatre ans auparavant, ils n'y attachaient qu'une médiocre importance, et quand les republicains l'attaquerent vigoureusement à la fin même de la campagne, c'est à peine s'ils essayèrent de la défendre. Bien que les démocrates fussent alors les maîtres de tous les Etats où régnait précédemment l'esclavage, les républicains gagnèrent assez de voix pour obtenir un résultat plutôt dû probablement à la reprise des paiements en espèce et au retour de la prospérité commerciale qu'à toute autre raison.

Par l'élection de Garfield à la présidence, les républicains reprirent la prépondérance dans les deux chambres du Congrès ; mais à cette époque les partis n'étaient divisés par aucune politique nettement définie. La question du Sud avait été réglée par Hayes ; aucune autre n'avait pris sa place, et durant les quatre années, il y eut une absence presque totale de législation inspirée par l'esprit de parti. Le tarif de protection de 1883 lui-même ne fut point dû, rigoureusement parlant, à un vote de parti. En l'absence de principes distinctifs, les partis subsistèrent par la force de leur organisation, par l'ardeur à briguer les fonctions publiques, et par le sentiment de fidélité au parti dont les *leaders* avait réussi à faire une vertu cardinale. Si le système des dépouilles (*spoils*) n'avait jamais été inventé, si le mécanisme des partis était resté aussi simple qu'au commencement du siècle, une nouvelle ère de bonne entente « *era of good feeling* » se fût peut-être ouverte, mais en réalité, l'esprit de parti devint presque aussi ardent que jamais. Il n'est donc pas surprenant que l'élection présidentielle de 1884 ait roulé principalement sur des questions de personnes, mais il est étrange que les républicains aient choisi cette occasion de nommer un candidat vulnérable,

Digitized by Google

Blaine, qui avait été battu à une petite majorité dans deux assemblées préalables des républicains, et qui était accusé d'avoir accepté en présents des parts de chemins de fer destinées à influencer son action lorsqu'il serait « speaker » de la Chambre des représentants. Sa nomination amena immédiatement la révolte d'une section du parti. Le dégoût causé par les dessous de la politique avait, entre temps, inspiré à un grand nombre de républicains des vues indépendantes, et ces hommes, sous le nom de « Mugwamps », refusèrent de voter pour Blaine, reportèrent sur Cleveland toute leur faveur, et firent pencher la balance de son côté à l'élection.

IX

Présidence de Cleveland. — Sa politique libre-échangiste. — La question de tarif devient une question de parti. — Les républicains reviennent au pouvoir en 1888. — Ils sont battus derechef en 1890. — Seconde élection de Cleveland. — Les républicains perdent plusieurs Etats de l'Ouest. — Naissance du parti socialiste. — Questions monétaires. — Attroupements à Chicago. — Querelle avec la Grande-Bretagne au sujet du Venezuela. — La question de la libre frappe de l'argent devient la principale plate-forme électorale. — Répartition actuelle des partis au point de vue géographique et au point de vue des professions.

Durant la première moitié de l'administration de Cleveland, la désignation aux fonctions publiques fut plus à l'ordre du jour que toute question de politique législative ; mais à l'ouverture de son second Congrès, il envoya à celui-ci un message pressant la revision du tarif dans le sens du libre-échange. Bien que c'eût toujours été là, d'une façon générale, la doctrine du parti, les directeurs de la campagne de 1880 avaient essayé au dernier moment de l'éviter. En 1884, on avait élaboré avec soin le programme de manière à laisser de l'équivoque sur cette question, et dans la Pennsylvanie les *leaders* du parti démocrate se montrèrent ouvertement protectionnistes. Le message de Cleveland, néanmoins, et le bill de Mills basé sur ce message, fit entrer en ligne ses partisans, et fit de la question du tarif une réelle question de parti, qui tint le premier rang dans la politique pendant les dix années suivantes Elle fut le point décisif de l'élection de 1888, et eut pour effet de rendre aux républicains deux Etats qui avaient voté pour Cleveland en 1884, ce qui fut assez pour assurer leur succès.

Digitized by Google

Les républicains devinrent maîtres de la présidence et des deux chambres du Congrès, et ils s'occupèrent de reviser le tarif, en élevant les droits sur les articles qui faisaient concurrence aux articles indigènes, et en les supprimant pour les autres. Dans la préparation des textes de loi, on essaya forcément de concilier les divers intérêts des membres du parti, ce qui est l'une des conséquences fâcheuses de tout tarif de protection, et l'on fit observer librement que beaucoup des nouveaux droits étaient imposés au profit d'hommes qui avaient contribué pour de fortes sommes au fonds de réserve du parti. Cette accusation augmenta l'impopularité de la loi, à tel point qu'à l'élection de 1890 les républicains perdirent plus de la moitié de leurs membres dans la Chambre des représentants. Ce fut la plus cruelle défaite qu'ils eussent jamais subie, et elle fut tout à fait imprévue pour eux, tellement ils s'étaient mépris sur l'opinion publique. Deux ans après, la situation n'avait guère changé, et Cleveland fut élu une seconde fois à une majorité de suffrages beaucoup plus forte que précédemment. Le résultat révéla deux faits dignes d'attention et significatifs au point du vue d'un changement prochain. L'un de ces faits fut la perte pour les républicains de plusieurs Etats de l'ouest qui leur avaient été fidèles depuis la première élection de Lincoln. Ces Etats avaient été attachés au parti par la question de l'esclavage et de l'interprétation de la Constitution, et quand elle fut remplacée par une question économique ils se retirèrent, bien que les républicains, rompant avec leurs antécédents, eussent essayé dans le tarif de 1890 de se concilier les cultivateurs du sol en protégeant les produits agricoles aussi bien que les produits industriels. Le second fait fut la naissance du parti socialiste qui réclamait la nationalisation des chemins de fer et des télégraphes, l'impôt progressif sur le revenu, et la liberté de la frappe de l'argent. Il avait commencé à absorber les démocrates dans l'extrême ouest et une partie des républicains dans le sud ; et à l'élection présidentielle, ses candidats obtinrent un million de votes et eurent vingt-deux membres dans le collège électoral.

La seconde présidence de Cleveland fut marquée par le rejet de la loi qui demandait que le stock d'argent en circulation

Digitized by Google

fût augmenté chaque année, par un décret de réforme du tarif, décret impopulaire comme toutes les tentatives récentes du même genre ; par l'habitude que prirent les troupes fédérales de combattre les attroupements à Chicago, ce qui excita l'indignation de beaucoup de démocrates, et par la querelle avec l'Angleterre au sujet du Venezuela, querelle sans importance au point de vue de la politique des partis. Le rejet du décret concernant l'achat annuel d'argent se fit durant la panique commerciale de 1893, et bien que soutenu par la majorité des républicains, il ne fut obtenu que grâce à toute la pression qu'il était au pouvoir du Président d'exercer. Les démocrates du Congrès étaient divisés presque également quant à cette mesure, mais elle déplaisait à n'en pas douter à la masse des démocrates ; et il n'est pas trop inexact de dire que l'un des règlements les plus populaires qui aient été portés durant cette administration, fut une clause du « Tariff-Act » établissant un impôt sur le revenu ; or, cette clause fut regardée comme inconstitutionnelle par la Cour suprême. Cleveland, en réalité, n'était plus maître de ses partisans. Dans leur réunion de 1896, ils repoussèrent la réforme des services civils, dénonçèrent son ingérence dans les troubles de Chicago, refusèrent à une forte majorité d'approuver son administration, et par plus de deux voix contre une se déclarèrent en faveur de la libre frappe de l'argent à laquelle il s'était opposé. Ce fut une de ces époques de révolte contre le gouvernement établi qui se sont présentées plus d'une fois dans l'histoire des Etats-Unis. Le parti démocrate avait été accaparé par des hommes aux idées socialistes, et l'assemblée de ce dernier parti, en adoptant un programme encore plus radical, accepta pour Président le candidat des démocrates. Les républicains s'étaient déjà prononcés contre la libre frappe de l'argent, sauf dans l'hypothèse d'un accord international, et c'est sur ce terrain que la bataille fut principalement engagée et gagnée. Le résultat fut un développement plus considérable des tendances observées quatre ans auparavant. Les républicains eurent pour eux les Etats de l'est, du centre et du nord-ouest avec deux Etats au centre du sud et presque toute la côte de l'Océan Pacifique ; tandis que le reste du sud et de l'ouest prirent position contre eux. La scission politique entre les populations

Digitized by Google

agricole et industrielle du pays, qui marqua les premiers temps de l'histoire de l'Amérique, semble reparaître, mais avec une différence importante dans la force respective des deux éléments. Quoique une immense étendue de terrain soit livrée à la culture, il s'est produit une plus grande diversité dans les professions, les manufactures se sont multipliées sur toute la surface du pays, et par suite les régions exclusivement agricoles ont cessé d'avoir leur ancienne prépondérance.

Telle a été, à grands traits, l'histoire des partis politiques aux Etats-Unis. Il nous reste à examiner maintenant leur organisation, sauf à revenir en arrière pour décrire les diverses phases de leur évolution.

A. Lawrence Lowell.

(*Sera continué*).

Digitized by Google

LE DÉSORDRE DE L' « ESPRIT DES LOIS »

C'est une qualité bien précieuse dans un livre que l'ordre, alors même qu'il ne serait qu'apparent !

Elle a suffi à des auteurs d'un mérite très secondaire pour exercer sur leur temps une influence considérable. Le public trouvait dans leurs ouvrages comme un meuble à tiroirs étiquetés, où il classait aisément ses idées, plus ou moins disparates, en croyant avoir une philosophie. Plus tard il s'apercevait que les tiroirs se suivaient fort arbitrairement, et que les étiquettes confondaient des choses distinctes et distinguaient des choses semblables. Aussitôt, le coryphée de la veille perdait son prestige et se voyait relégué dans les rangs des humbles caudataires. Il n'en avait pas moins passé, pendant un demi-siècle, pour un maître, sinon pour le Maître.

Les grands avantages que l'ordre bien visible a pu procurer ainsi à certains écrivains ne font pourtant pas que cette qualité soit essentielle aux œuvres de génie, serait-ce de génie littéraire. Dans tous nos collèges, on fait admirer, en rhétorique, le *Discours pour la Couronne* de Démosthène. Ce n'est certes point la netteté du plan qui vaut tant d'honneur au chef-d'œuvre.

Et, à plus forte raison en est-il de même pour les écrits de ces grands penseurs dont les enseignements s'imposeront toujours au Genre humain. La *Politique* d'Aristote, par exemple, nous est parvenue dans un état très peu satisfaisant au point de vue logique, si l'on en croit des éditeurs fort autorisés. Toutefois, qu'il faille, ou non, en bouleverser les huit parties, on l'a lue, la lit et la lira de générations en générations.

Mais, entre tous les livres célèbres, s'il en est un dont le plan ne saute point aux yeux, c'est assurément l'*Esprit des Lois*.

Aussi quelques professeurs de littérature se sont-ils montrés peu satisfaits. Ils ont même, avec la candeur que les Muses

Digitized by Google

conservent à leurs sectateurs exclusifs, affirmé qu'il n'y avait pas de plan dans l'ouvrage. Montesquieu y aurait vidé ses cartons, à la fin de sa carrière, voyant approcher la mort, sans que le pauvre vieillard eût la force de classer sommairement ses petits papiers. De là proviendrait une absence manifeste de suite dans l'exposition. On assure qu'un juge sévère, pris d'un accès de franchise, n'a pas craint d'employer le terme de *désordre*.

Le mot est bien dur ; mais plus imprudent encore. Car, enfin, si le désordre de l'*Esprit des Lois* n'existait que pour les lecteurs incapables de suivre la pensée de Montesquieu, faute d'avoir fait les études ou les réflexions suffisantes ?

Simple professeur de droit public, ayant quelque goût pour les idées générales, nous avions lu et relu jusqu'ici, pendant cinquante ans, la grande œuvre du maître, nous laissant guider par lui dans un sentiment de pleine confiance. Ravi de cette succession de pensées éclatantes ou profondes,qui réveillent tant de souvenirs et suscitent tant de vues nouvelles, nous nous inquiétions assez peu de la place que chacune d'elles pouvait occuper dans l'ensemble. Lorsque l'on vous verse généreusement des vins exquis n'y a-t-il pas quelque ingratitude à chicaner sur le rang dans lequel on vous les fait boire ?

Mais naguère, en nous occupant des œuvres inédites de l'auteur, nous fûmes presque obligés de chercher à nous rendre compte du plan mystérieux de l'*Esprit des Lois*. Supposer qu'il n'y en eût point n'était pas admissible un seul instant. Un grand penseur, doublé d'un grand artiste, ne donne pas au public une macédoine informe comme fruit de vingt ans de travail. A l'avance, nous étions même convaincu, par une longue et respectueuse intimité avec le grand écrivain, que l'ouvrage devait être d'un dessin très simple, fortement rythmé, et d'une logique rigide au fond, malgré des apparences capricieuses. Il s'agissait seulement d'en dégager le point de départ, l'idée maîtresse, qui pouvait être complexe et mal commode à bien définir.

En tout cas, la méthode à suivre était assez simple. Nous devions évidemment commencer par entreprendre sur chaque livre de l'*Esprit des Lois* un travail analogue à celui que nous nous proposions de faire sur le tout. Une fois en possession

Digitized by Google

de la série des idées dominantes de tous les livres, nous verrions sans doute se former des groupes, groupes nettement distincts ou reliés l'un à l'autre par quelque caractère commun. Nous élevant ensuite, peu à peu, de caractère commun en caractère commun, nous arriverions logiquement à une conception générale plus haute et souveraine..., s'il y en avait une. De cela, nous ne doutions guère.

Mais, auparavant, il était indispensable de simplifier le problème autant que possible. Par suite, il fallait éliminer les parties de l'œuvre que l'auteur lui-même a données pour des additions, des illustrations, en quelque sorte. Ce sont le livre XXVII, sur les lois romaines touchant les successions, le livre XXVIII, sur les lois françaises, et les livres XXX et XXXI, sur les lois féodales (1).

Les analyses à faire ne portaient donc que sur le reste, c'est-à-dire sur les livres I à XXVI et sur le livre XXIX.

Dans le livre Ier, Montesquieu, après avoir indiqué ce qu'il entend par *lois*, par *lois naturelles* et par *lois positives*, annonce qu'il ne va pas traiter des lois elles-mêmes, mais des rapports que les lois « doivent » avoir avec certains ordres de choses. Pourquoi *doivent*-elles les avoir ? Il ne juge pas nécessaire de le dire en termes formels, absolus et généraux. Sa pensée n'en ressort pas moins nettement des passages où il déclare que la société « doit être maintenue », et que l'objet de la conquête elle-même est « la conservation » (2). Ailleurs, nous trouvons cette assertion topique et bien instructive, que la conservation d'un État est « juste comme toute autre conservation » (3).

Ce terme de *conservation* revient sans cesse dans l'*Esprit des Lois*. Il y a, du reste, un sens large, qui n'exclut point le développement normal des êtres. On aurait bien tort de croire qu'il vise uniquement le maintien du *statu quo* (4).

Le livre Ier est suivi de sept livres où l'auteur expose la manière de conserver les divers gouvernements, après en avoir énuméré les trois genres fondamentaux, avec les trois principes qui leur sont respectivement propres. Rien de plus logi-

(1) Voyez le frontispice des premières Editions de l'*Esprit des Lois*.
(2) *Esprit des Lois*, I, III.
(3) *Ibid.*, X, II.
(4) Voyez la 90e *Lettre persane*.

Digitized by Google

que que ces préliminaires ! Les moyens de conservation ne sont pas les mêmes pour les Etats républicains, monarchiques ou despotiques. Ces Etats ont tous pour ressort un sentiment, qui varie avec le genre dans lequel ils rentrent. Pour qu'ils subsistent, il faut que les lois éveillent et entretiennent ce ressort essentiel.

L'autorité peut atteindre cette fin, d'abord, au moyen des lois sur l'éducation. Mais celles-ci ne suffisent pas : la même pensée doit présider à l'ensemble des institutions de chaque pays. Il faut, en particulier, qu'elle en pénètre le droit criminel, au point de vue des juridictions et de la procédure, comme de la fixation des peines.

Du reste, il n'est pas moins important de tenir compte des mœurs que des lois proprement dites : car le luxe et les habitudes qui en dérivent sont nuisibles à certains gouvernements et utiles à d'autres.

Enfin, nombre de circonstances ruinent ou préservent aussi les principes vitaux des constitutions ; notamment l'étendue plus ou moins grande du territoire de chaque empire.

Cette dernière considération, par laquelle se termine le livre VIII, sert de transition aux deux livres suivants. Il y est traité de la manière dont les Etats peuvent défendre leur territoire, l'agrandir pour n'être pas détruits, et s'y prendre pour garder leurs conquêtes. L'idée de conservation est donc toujours celle que poursuit notre auteur dans les livres IX et X.

Il en est de même des trois suivants.

Les livres XI et XII roulent, en effet, sur la *liberté politique*, qui, pour Montesquieu, n'est autre chose que la « sûreté » des citoyens (1), la protection de leur vie, de leur honneur et de leurs droits. Il expose comment on peut l'obtenir par les lois politiques, d'abord, et par les lois criminelles, ensuite. Ces deux ordres sont examinés, chacun, dans une section spéciale.

Quant au livre XIII, on y voit comment les lois fiscales garantissent aux particuliers la « sûreté » et la jouissance de leurs patrimoines (2).

Arrêtons-nous ici un instant, et jetons un regard en arrière.

On a vu que c'est toujours au point de vue de la conserva-

(1) *Esprit des Lois*, XII, I et II.
(2) *Esprit des Lois*, XIII, I.

Digitized by Google

tion que les lois ont été envisagées dans ce qui précède. Montesquieu nous y découvre successivement comment on préserve, dans un Etat, le gouvernement, le territoire, les citoyens et les patrimoines. Mais ces quatre objets n'ont-ils pas un caractère qui les relie? Rien de moins douteux. Ce sont les quatre éléments constitutifs d'une société civile quelconque.

Ces quatre éléments peuvent être envisagés dans leurs rapports mutuels ou dans leur essence propre.

Au premier point de vue, on dira que l'un d'eux est *dominant*, tandis que les autres sont *dominés*. Le gouvernement exerce, en effet, sa puissance à la fois sur le territoire, sur les citoyens et sur les patrimoines.

Le classement est moins simple lorsqu'on se met au second point de vue.

Alors on découvre que, sur les quatre éléments, il en est deux dont chacun est *unique* dans chaque État, et deux qui sont, au contraire, *multiples*, en nombre indéfini, dans un empire quelconque. L'on a, d'un côté, le gouvernement et le territoire ; de l'autre, les citoyens et les patrimoines. De plus, il est à noter que, des deux éléments uniques, comme des deux éléments multiples, le premier se compose de personnes, et le second, de choses. Si bien qu'on arrive à la classification suivante :

1° Elément unique personnel : le Gouvernement ;
2° — — réel : le Territoire ;
3° — multiple personnel : les Citoyens ;
4° — — réel : les Patrimoines.

Reprenons à présent l'*Esprit des Lois !* Nous constatons aussitôt que la série des livres II à XIII est irréprochable quelque système de classification que l'on y applique. Impossible d'étudier la préservation des éléments constitutifs de la société civile dans un ordre plus méthodique !

Mais cette étude ne suffit point au législateur pour lui faire connaître toutes les conditions qui assurent le maintien et la prospérité des Etats. Une société civile n'est point quelque chose d'isolé dans le monde. Il faut donc la considérer dans ses relations avec les agents extérieurs qui peuvent exercer sur elle une influence favorable ou nuisible.

C'est ce qu'a fait Montesquieu dans la série de livres qui commence au XIVe.

Digitized by Google

Tout d'abord, il en consacre quatre à l'influence des climats, un à celle de la nature des terrains, et un à celle de cet ensemble de sentiments, d'idées et d'usages traditionnels qu'il désigne sous le nom d'*esprit général* d'une nation.

A la suite, il avait intercalé dans son manuscrit une *Invocation aux Muses*, qu'il supprima sur les observations d'un ami. On peut, cependant, induire du fait que, dans sa pensée, il devait y avoir dans cet endroit une sorte de halte dans la marche de l'ouvrage. Les livres XIV à XIX formeraient-ils donc un groupe distinct et complet ?

On peut regarder le climat et le terrain d'un Etat comme deux *milieux physiques* — l'un *cosmique* et l'autre *foncier* — qui modifient jusqu'aux habitants de cet Etat par les conditions d'existence qu'ils leur imposent. D'autre part, l'esprit général d'une nation est une atmosphère *morale* qui l'enveloppe et y détermine sans cesse les actes des gouvernants et des gouvernés. C'est donc de l'influence que les milieux d'une société civile exercent sur elle dont Montesquieu traite dans la partie de l'*Esprit des Lois* que nous essayons de caractériser.

Jusqu'ici, qu'il s'agît des milieux ou des éléments constitutifs d'une société civile, l'auteur ne nous a entretenus que de rapports d'ordre particulier à chaque Etat.

A partir du XXe livre, les matières qu'il expose s'étendent en tout sens.

Et premièrement, il considère l'ensemble des nations en tant que celles-ci contribuent à leur conservation mutuelle. Mais comment les peuples s'aident-ils efficacement à vivre ? C'est au moyen de leurs échanges, en se procurant, les uns aux autres, toutes les choses dont ils manquent et peuvent avoir besoin. Or, c'est là précisément le rôle du commerce.

En conséquence, deux livres de l'*Esprit des Lois* sont consacrés au commerce lui-même : aux avantages et désavantages qu'il engendre ; aux prescriptions qui lui sont applicables ; et aux vicissitudes qu'il a subies depuis les temps historiques. Un troisième livre (le XXIIe) traite, ensuite, de la monnaie, qui est le grand instrument des échanges, lorsqu'elle n'en est pas l'objet même.

Notons, en passant, que Montesquieu ne s'occupe, pour ainsi dire, que des transactions internationales. La nature cos-

Digitized by Google

mopolite du commerce l'avait tellement frappé qu'il a dit, en cédant à son goût pour les formules absolues : « L'histoire du commerce est celle de la communication des peuples (1) ». Trop heureux les hommes s'ils n'avaient eu que des rapports de cet ordre !

Mais, quelle que soit l'action bienfaisante que puissent exercer les sociétés civiles les unes sur les autres, elles ne sauraient se suffire. L'auteur de l'*Esprit des Lois* estimait qu'il leur fallait emprunter à d'autres groupes des éléments de durée. Dans les livres XXIII à XXV, il passe, en effet, aux relations de l'Etat avec la Famille, d'abord, et avec la Société religieuse, ensuite.

Pour la Famille, il l'envisage en tant que source de la population. « Les conjonctions illicites contribuent peu à peu à la propagation de l'espèce » (2). Donc, si les habitants d'un pays diminuent en nombre, le devoir du législateur est d'encourager les mariages.

Quant à la Société religieuse, son utilité découle de ce que la religion est « le meilleur garant que les hommes puissent avoir de la probité des hommes » (3). Il faut seulement veiller à ce que ses enseignements ne contrarient point l'action nécessaire de l'autorité civile. Dans chaque Etat, il y a, en plus, des mesures à prendre relativement aux cultes qui y sont établis, ou qui y voudraient être reçus.

C'est ainsi que Montesquieu, agrandissant peu à peu son sujet, finit par considérer jusqu'à l'influence de l'idée de Dieu sur les destinées des Etats, c'est-à-dire l'influence la plus haute et la plus générale qu'il y ait.

Il aurait pu s'arrêter ici si les lois n'étaient que des rapports théoriques, bons pour satisfaire la curiosité. Mais elles sont des rapports pratiques, qu'il faut imposer aux hommes pour leur bien.

C'est pourquoi il insiste, dans le livre XXVI, sur l'inconvénient qu'il peut y avoir à statuer sur un certain ordre de faits, en s'inspirant de principes qui leur sont étrangers, et, dans le livre XXIX, sur la manière dont les vrais principes d'un ordre

(1) *Esprit des Lois*, XXI, V.
(2) *Ibid.*, XXIII, II.
(3) *Esprit des Lois*, XXIV, VIII.

Digitized by Google

quelconque doivent être appliqués, quant au fond et quant à la forme.

On voit que l'ouvrage, dans toutes ses parties, n'est qu'un long développement de l'idée que l'auteur se faisait des lois positives. Celles-ci ont pour objet la conservation des sociétés civiles, conservation qui dépend, non des « fantaisies » (1) de l'homme, mais bien de « la nature des choses » (2). Il y a donc lieu pour qui veut légiférer:

1° D'étudier les conditions auxquelles les divers Etats se maintiennent et se développent;

2° D'imposer, prudemment, à tel Etat déterminé celles de ces conditions qui conviennent et à lui, et à chaque ordre spécial de matière.

Une fois qu'on a saisi l'idée-mère et « la chaîne » (3) de l'*Esprit des Lois*, on n'est plus étonné d'une foule de choses qui paraissent, sans cela, bien étranges.

Pourquoi Montesquieu s'étend-il sur les lois criminelles, d'une part, au livre VI, et, de l'autre, au livre XII? C'est qu'il les envisage, tour à tour, au point de vue de la conservation des gouvernements, et, au point de vue de la sûreté des citoyens.

Pourquoi ne rapproche-t-il point ce qu'il dit, au livre XXII, des dettes publiques, de ce qu'il dit, au livre XIII, des contributions, puisque les deux matières se rattachent également aux finances? C'est que les lois d'impôts sont d'ordre intérieur pour chaque Etat, tandis qu'on emprunte indifféremment les capitaux de toute la terre.

On voit que la logique même imposait ces vices apparents de composition.

Qu'on ne s'imagine point davantage que les digressions auxquelles notre auteur se plaît soient de véritables hors-d'œuvre! Sans grande attention, on découvre qu'elles se rattachent fortement à ce qui précède. Le livre XXIII, par exemple, dont le sujet essentiel est le rôle social de la Famille, finit par un chapitre sur les hôpitaux. C'est que la Famille y est considérée

(1) *Esprit des Lois*, Préface.
(2) *Ibid.*, I, I.
(3) « Dans les livres de raisonnement on ne tient rien si on ne tient toute la chaîne » (*Défense de l' « Esprit des Lois »*, IIIe partie).

Digitized by Google

— ainsi qu'on l'a vu — en tant que source de la population. Or, un des moyens de combattre la dépopulation et de coopérer ainsi, indirectement, à la multiplication des hommes, fin principale de la Famille, est l'établissement d'hôpitaux plus ou moins nombreux.

Et maintenant, Montesquieu s'est-il livré à tous les raisonnements que nous venons de faire, en composant son *Esprit des Lois?* Rien n'est moins probable. Les procédés du génie ne sont pas ceux d'une intelligence ordinaire. Il vole, là où nous grimpons péniblement. Le jour où le grand homme arrêta le dessin général de son œuvre, il saisit sans doute, d'un regard, tous les facteurs essentiels de la vie sociale convergeant en ordre vers leur fin commune.

Nous n'en sommes pas moins convaincu que nous donnons un sommaire très exact de son livre dans le court tableau qui suit :

Objet de l' « Esprit des Lois ».

I. *Conditions de Conservation des Sociétés civiles.*

1. Conditions directes ou Préservation des Eléments constitutifs de toute Société civile. Liv. 1

Préservation des Eléments	uniques :	El. personnel :	Gouvernement.	2 à 8
		El. réel :	Territoire.	9 et 10
	multiples :	El. personnel :	Citoyens.	11 et 12
		El. réel :	Patrimoines.	13

2. Conditions indirectes ou Relations de chaque Société civile avec les Agents extérieurs.

Relations avec les	Milieux particuliers à chaque Société :	M. physiques :	M. cosmique :	Climat.	14 à 17
			M. foncier :	Terrain.	18
		M. moral :		Esprit général de la Nation.	19
	Sociétés en général :	S. semblables :		Transactions commerciales.	20 à 22
		S. dissemblables :	S. familiale :	Source de la Population.	23
			S. religieuse :	Principe de Moralité.	24 à 25

II. *Application des Conditions de Conservation des Sociétés civiles.*

1. Choix des Conditions applicables à chaque ordre de choses. 26
2. Mode d'application de ces Conditions. 29

Et voilà à quoi se ramène le désordre de l'*Esprit des Lois !*

Conseillerions-nous à personne d'écrire un traité quelconque dans le système qu'a suivi l'auteur, et sans indiquer plus nettement sa marche? Tant s'en faut. Il y a quinze ou seize

Digitized by Google

ans, nous nous sommes permis d'imprimer que l'*Esprit des Lois* était bien le moins classique des grands chefs-d'œuvre de notre littérature (1). Mais chef-d'œuvre il reste ! L'éloge qu'en a fait un philosophe en l'appelant le plus grand livre du XVIIIe siècle (2), n'a rien d'excessif ; au contraire.

Montesquieu n'avait guère de goût pour l'architecture du moyen âge, bien qu'il ait su apprécier le dôme de Cologne. Par une sorte d'ironie, c'est une immense église gothique que son livre capital rappelle. Lorsqu'on pénètre dans certaines cathédrales à bas-côtés doubles, on n'aperçoit, d'abord, qu'une forêt confuse de pilastres, de colonnes et de colonnettes, ornés de sculptures, parfois étranges, et entremêlés de tombes monumentales, souvent historiques. Peu à peu l'œil se fait à ce qu'il voit. Bientôt on distingue la nef, le transept, le chœur, les bas-côtés, les chapelles, et l'on découvre que tout l'édifice est disposé sur un plan bien simple, qu'on peut figurer au moyen de deux lignes se coupant à angle droit.

H. BARCKHAUSEN,
Professeur de Droit à l'Université de Bordeaux,
Correspondant de l'Institut.

(1) *Un paragraphe de l' « Esprit des Lois »* (Paris, Cotillon et Cie, 1882), page 3. — Au point de vue des détails il n'est pas de livre célèbre qui prête davantage aux critiques matériellement exactes, et néanmoins absurdes, des lecteurs naïfs. Il suffit de prendre une foule de passages à la lettre. Jamais l'*Esprit des Lois* ne sera apprécié à sa valeur par une intelligence simpliste et roide.

(2) *Histoire de la Science politique*, par M. Paul Janet, tome II, page 322.

Digitized by Google

L'EMPIRE ALLEMAND

ET

LES AFFAIRES AUTRICHIENNES

L'intérêt européen des crises autrichiennes. — Les races en présence et leurs forces. — La Révolution française cause profonde des mouvements nationaux en Autriche. — Pourquoi, au point de vue européen, la rivalité des races présente plus d'importance en Bohême que dans le reste de l'Autriche. — La Bohême stratégique. — Tchèques et Allemands. — Les ordonnances sur les langues. — L'entrée en ligne du pangermanisme. Sa propagande croissante. Ses résultats. — L'opinion des Allemands, qui songent à l'avenir. — Le danger futur de l'intervention allemande. — L'attitude probable des trois grandes puissances, Russie, Angleterre, France. — Les solutions possibles : Accroissement de l'Empire allemand ou fédéralisme autrichien.

La démission du comte Badeni, les troubles de Prague, la situation parlementaire à Vienne préoccupent vivement. L'attitude de la presse allemande, l'intervention de Mommsen dans les affaires autrichiennes, ne sont pas pour calmer les inquiétudes. Les événements d'Autriche ne constituent pas un accident quelconque dans la politique intérieure de cet Etat. Leur portée est plus haute ; il faut en préciser le cadre, en mesurer les forces, en calculer les conséquences.

La question qui se pose en Autriche est de savoir si les Slaves y jouiront de droits en rapport avec leur nombre, ou s'ils continueront à vivre sous un régime purement allemand.

Loin d'être restreint aux frontières de l'Empire, l'intérêt des affaires autrichiennes rayonne largement au dehors. Pas une puissance en Europe ne peut s'en désintéresser ; de leur solution dépend la paix ou la guerre.

Pour comprendre la situation, point n'est besoin de refaire l'histoire d'Autriche, trame serrée de pactes, d'alliances, de mariages, de compromis, de diplômes. Il suffit de toucher

(1) Cette étude ne tient pas compte de l'attitude de la Hongrie, malgré les liens qui l'unissent à l'Autriche. La considération isolée de l'Autriche peut et doit se faire actuellement. Il est très possible que les prétentions de la Hongrie ne le permettent bientôt plus.

Digitized by Google

quelques sommets de cette histoire et d'esquisser, à larges traits, l'ethnographie des peuples de l'empire autrichien.

Jadis, aux premiers siècles, les Slaves possédaient non seulement les terres de l'Autriche, mais encore une grande partie des territoires de l'Empire allemand actuel (1).

Mais, en contact avec la civilisation latine, touchés de son éclat, éduqués par elle, les Allemands acquirent une puissance supérieure. Leur expansion s'exerça à l'est et au sud-est. Les masses slaves durent céder à la poussée du flot germanique.

En Autriche, la conquête allemande eut une fortune diverse; ses empreintes n'eurent pas partout la même profondeur.

Suivant qu'avec les siècles la cristallisation de l'élément germanique devînt ou non parfaite, l'Autriche se divisa en deux régions distinctes : celle où les Allemands chassèrent vraiment du sol les Slaves, celle où ils ne firent que les submerger et les recouvrir.

Ces deux états si différents de cristallisation déterminent les groupes ethnographiques de l'Autriche contemporaine. Ils sont à la fois la cause et la clef des événements actuels.

Dans les provinces au sud de la Bavière, dans la haute et la basse Autriche, en Styrie et en Carinthie, la cristallisation fut complète, la conquête allemande absolue. Les Slaves abandonnèrent le sol ; partout ailleurs, ils ne furent que dominés et subjugués.

En distinguant quatre groupes ethnographiques, on donne à la répartition des éléments slaves et allemands en Autriche sa forme la plus simple (2).

Au centre, le groupe allemand comprenant les provinces déjà nommées, avec la capitale Vienne.

Au sud, un groupe slave (Slovènes et Croates) formé de l'Istrie, de la Carniole et de la Dalmatie.

Au nord, un second groupe de Slaves, les Tchèques habi-

(1) L'Allemagne moderne s'est, en grande partie, formée par la conquête progressive et par la colonisation des pays qui étaient slaves à la fin du IXe siècle (Freeman, *Histoire générale de l'Europe*, p. 194).

(2) Pour ne pas compliquer les choses, j'omets intentionnellement les Italiens d'Istrie et les Roumains de Bukowine. Ces populations, sans doute fort intéressantes, sont peu nombreuses et ne jouent pas de rôle dans les événements actuels. Il est, d'ailleurs, à prévoir que bientôt elles entreront en ligne à leur tour.

Digitized by Google

tant le royaume de Bohême qui comprend aussi la Moravie et la Silésie.

Au nord-est enfin, un troisième groupe slave composé de Polonais et de Ruthènes dont le territoire forme un arc immense au nord de la Hongrie.

Donc, au centre et à l'ouest, un groupe allemand ; partout ailleurs des Slaves.

Mais, circonstance sur laquelle il faut insister, aucun de ces groupes ne présente une homogénéité absolue. Dans chacun d'eux, il y a un mélange d'Allemands et de Slaves dont les proportions varient.

Vienne même n'est pas une ville purement allemande, puisque sur une population totale de un million et demi d'habitants, on compte plus de deux cent mille Tchèques.

Dans les groupes slaves, c'est absolument la même chose : on y trouve des enclaves allemandes. A ce point de vue, je ne parlerai que du groupe slave du nord, car c'est la présence au nord et au nord-est de la Bohême de majorités allemandes — minorités dans l'ensemble de ce royaume, mais majorités chez elles — qui détermine l'intérêt de l'empire allemand pour les affaires autrichiennes.

La répartition des nationalités en Bohême est un fait capital : j'y reviendrai tout à l'heure.

Quelles sont maintenant les forces respectives de ces deux éléments slave et allemand dont la réunion constitue l'Autriche ?

Fidèle à un principe que je me suis imposé en écrivant cette étude, je ne citerai que des chiffres et des documents allemands.

La statistique allemande accuse la présence en Autriche de quatorze millions huit cent cinq mille Slaves et de huit millions huit cent quarante mille Allemands (1).

Je ne suspecterai pas la sincérité de cette statistique parce qu'elle est allemande, mais je dois signaler le procédé qui a servi à l'établir. La base d'évaluation n'a pas été, comme on pourrait le croire, la race ou la nationalité, mais la langue usuelle de conversation, la « *Uebungssprache* ».

On a compté comme allemand tout individu parlant allemand dans la vie courante. Qu'en est-il résulté ? En raison

(1) Chiffres donnés par l'atlas du professeur Hickmann, page 16.

Digitized by Google

des frontières étendues que présentent les groupes slaves limités par des terres allemandes, et surtout à cause des prérogatives séculaires dont la langue allemande jouit en Autriche, un grand nombre de Slaves de race et de cœur sont dans l'obligation de parler allemand. De ce seul chef, la statistique a été incontestablement faussée.

Malgré cette cause d'erreur, cette statistique allemande accuse une formidable majorité de six millions en faveur de l'élément slave en Autriche.

Cette supériorité du nombre, cependant séculaire, n'a servi en rien et ne sert encore en rien aux Slaves.

Forts de leur civilisation supérieure et plus ancienne, les Allemands d'Autriche, les tiennent toujours dans l'oppression et la dépendance.

Tout près de nous, lorsqu'en 1867, le comte de Beust conclut le compromis austro-hongrois, disposant de l'Empire, l'élément slave ne fut même pas consulté. Encore aujourd'hui, l'administration (1), l'armée, tous les grands rouages de l'Etat sont entre des mains allemandes.

Mais, avec le siècle, un élément nouveau est entré en ligne, et, lentement, a changé le fond des choses. Cet élément, c'est l'idée de nationalité, fille de la Révolution française.

Ce qui se passe en Autriche n'est pas un événement nouveau, mais une période nouvelle d'une évolution depuis longtemps commencée.

C'est le développement irrésistible et continu de l'idée motrice, de l'idée force de ce siècle, l'idée de nationalité.

Aujourd'hui, après avoir permis la résurrection des nations chrétiennes des Balkans, constitué l'Allemagne et l'Italie, l'idée de nationalité rend à la vie les nations slaves de l'Autriche.

Depuis cinquante ans surtout, se fait dans cet empire un travail de renaissances nationales. Lentement, tous les peuples slaves se ressaisissent.

Très superficiellement germanisés, les Polonais sont arrivés assez vite à arracher de larges concessions au gouvernement de Vienne.

(1) Sauf en Galicie où les Polonais ont obtenu d'importantes concessions.

Digitized by Google

Plus meurtris et plus divisés, les Slaves du sud n'ont fait que se reprendre. Ils n'ont encore à peu près rien obtenu.

Mais, où la résurrection nationale a été vraiment inouïe, c'est en Bohême. Sur cette partie de l'Autriche, il faut concentrer l'attention, non seulement parce que Prague vient d'être le théâtre de graves événements, mais parce que les Tchèques sont à la tête du slavisme autrichien et qu'une fraction de ce pays est menacée d'annexion à l'Empire allemand.

Losange de montagnes dont la pointe nord s'enfonce en fer de lance dans le royaume de Saxe, la Bohême, par ses frontières naturelles, semble avoir été créée pour abriter un peuple libre.

Pendant des siècles, le destin ne l'a pas voulu.

Jadis brillant et riche, le royaume de Bohême tomba sous la domination allemande après la bataille de la Montagne Blanche en 1620. La noblesse nationale fut dépossédée. Les couches germaniques étouffèrent tout. La langue tchèque même disparut. Ce fut, comme les historiens tchèques appellent cette période, « le sommeil de la nation ».

Mais, au début du siècle, la conception française de l'idée de patrie, à son tour, toucha la Bohême. De grands patriotes, Jungmann, Palacky, Safarik, Rieger, entreprirent une tâche qui paraissait insensée : refaire la nation tchèque.

La langue tchèque fut reconstituée sur quelques vieux manuscrits échappés jadis aux autodafés des germanisateurs. Les vieilles chansons retrouvées décidèrent le réveil de la conscience nationale. Dès lors, le recul des Allemands commença. Parti de Prague, le mouvement s'irradia dans tout le royaume.

Partout, comme des morts qui renaissent, les Tchèques ont traversé les couches germaniques qui, depuis des siècles, les étouffaient. Aujourd'hui, ils sont entièrement reconstitués en corps de nation. Bien connue, cette extraordinaire résurrection sera un des étonnements de la future histoire.

Mais, si la nation tchèque est refaite, le sol de la Bohême n'est pas entièrement reconquis.

Au nord et au nord-est, l'élément tchèque se heurte à des terres où l'élément germanique est mieux cristallisé. L'arc de cercle qui, en partant de l'est, comprend les villes de Trautenau, de Reichenberg, d'Aussy, de Carlsbad et d'Eger, contient une population en majorité allemande.

Digitized by Google

C'est la Bohême allemande, expression qui n'a d'ailleurs rien d'absolu, car cette région comprend elle-même d'importantes enclaves slaves.

Très riche en mines et en chutes d'eau, elle est la partie la plus industrielle de la Bohême.

Les chefs d'entreprises, quoique allemands, sont obligés de recourir aux ouvriers tchèques en raison de leur habileté professionnelle et du bon marché de leur main-d'œuvre. Ainsi se sont formées les enclaves slaves dites minorités tchèques du nord de la Bohême. Les plus importantes sont aux environs de Dux, de Brux et de Bodenbach.

Quoi qu'il en soit des droits et de l'histoire, le sol de la Bohême est partagé entre deux éléments ennemis : la région slave, habitée par 4 millions de Tchèques, et la région du nord et du nord-est peuplée de 2 millions d'Allemands (1).

L'intérêt de cette répartition ethnographique réside moins dans la rivalité des races en présence que dans l'importance de la région occupée en Bohême par les Allemands. Les frontières nord de la Bohême sont entièrement montagneuses. A l'Ouest de l'Elbe, se sont les monts Métalliques, à l'est les montagnes des Géants.

Succession de forteresses naturelles, cette région est au plus haut point stratégique. Commandée par quelques passages, elle est la clef de la Bohême. Sa possession ouvre la route de Vienne.

Ce sont ces qualités stratégiques du nord de la Bohême habité par une majorité allemande qui vont forcer les grandes puissances à surveiller attentivement les affaires autrichiennes.

Les Allemands de Bohême, peu à peu refoulés au nord du royaume par l'élément tchèque renaissant n'ont pas voulu et ne veulent pas voir les causes profondes de ce mouvement. Ils sentent seulement leurs avantages perdus. Ils voient disparaître leurs privilèges séculaires. A leur mépris des Tchèques a succédé une haine violente qui se traduit par des vexations sans nombre.

Craignant de paraître partial, je laisse à un Allemand le soin de caractériser les rapports existant entre les deux races.

(1) Ces chiffres n'ont rien d'absolu ; ils expriment une moyenne entre des chiffres très divers indiqués par les intéressés.

Digitized by Google

Au congrès du parti allemand tenu en août à Francfort-sur-le-Mein, le baron de Shele de Hanovre a déclaré :

« Les Allemands de Bohême que je connais par moi-même « et non par ouï dire, considèrent les Tchèques comme une « nation méprisable. Ils ne craignent pas de les outrager pu- « bliquement de la plus grossière façon en employant des « expressions que je ne saurais reproduire ici ».

Les procédés que supposent ces paroles n'ont eu qu'un résultat : concentrer les Tchèques et décupler leurs forces.

En dépit d'une loi électorale uniquement favorable à l'élément allemand, en 1896, les Tchèques ont envoyé au Reichsrath 66 députés, devenant ainsi le parti slave le plus important de toute l'Autriche.

Dès lors, le gouvernement a dû compter avec eux.

Pour obtenir leur concours, le comte Badeni, en avril 1897 a rendu les ordonnances réglant l'emploi des langues dans le royaume de Bohême. Ces ordonnances ont pour but de remédier aux plus criants abus résultant des prérogatives accordées jusqu'ici à la langue allemande. J'en résume les dispositions essentielles :

« A toute réclamation adressée au ministères de l'Intérieur, des Finances, du Commerce, de l'Agriculture, aux autorités judiciaires, il sera répondu dans la langue de cette réclamation.

« Les actes officiels seront rédigés dans la langue des destinataires.

« Les autorités devront communiquer avec les communes et les arrondissements dans la langue de ces divisions administratives.

« Les communications générales seront rédigées en deux langues.

« Contre tout accusé il sera requis dans sa langue.

« Tout jugement sera rendu dans la langue de l'accusé.

« Toute déposition sera rédigée dans la langue des témoins. »

Enfin, une série de mesures a pour objet d'assurer, à partir du 1er juillet 1901, la connaissance pratique des deux langues par les fonctionnaires.

En somme donc, le tchèque n'est même pas mis sur un pied d'égalité avec l'allemand qui reste, comme jadis, la langue intérieure des administrations, des postes, des télégraphes, de

Digitized by Google

l'armée et de la gendarmerie. Comment donc des dispositions si justes, si modérées, ont-elles pu causer l'agitation actuelle? La raison en est simple. Les Allemands de Bohême ne peuvent se faire à l'idée que le réveil de la nation tchèque doive leur coûter quelque chose. Cette conséquence, obstinément, ils ne veulent pas l'admettre. Tous les efforts des Tchèques pour les amener à reconnaître rationnellement le bien fondé de leurs réclamations sont restés infructueux. A tout argument, les Allemands de Bohême s'inspirant du proverbe magyar. « L'homme slave n'est pas un homme » ont répondu : « Nous n'avons pas à discuter avec vous, vous êtes d'une race inférieure ».

Depuis dix mois, ils n'ont pas changé d'avis, et, encore aujourd'hui, ils réclament le retrait des ordonnances sans discussion.

Le comte Badeni ne voulant pas manquer à sa parole, on s'est ligué contre lui. Dès le début, les Allemands de Bohême ont fait appel aux autres Allemands d'Autriche. Le plus grand nombre de ceux-ci ont pris fait et cause pour les frères du nord. Les protestations faites contre les ordonnances par la plupart des communes allemandes de l'Autriche le prouvent nettement. Mais une fois réunis, les Allemands d'Autriche se sont encore trouvés trop faibles contre les masses slaves et leurs députés au Reichsrath. Au nom du pangermanisme, ils ont eu recours aux Allemands d'Allemagne.

En franchissant la frontière, subitement le débat a changé de caractère ; de grave, la situation s'est faite menaçante ; de local, l'intérêt des affaires d'Autriche est devenu européen.

En discutant, dans la presse ou dans les réunions, les ordonnances, Allemands d'Autriche et Allemands d'Allemagne sont arrivés à soulever d'un bloc la question du slavisme autrichien.

Avec stupeur, ils en ont alors constaté les progrès, senti la force et les conséquences.

Les Allemands ont compris qu'ils marchaient à la perte de leur domination séculaire, les Allemands d'Allemagne à la ruine de la triple alliance.

De cette vision de l'avenir est née comme une vaste coalition tacite pour la défense des intérêts communs.

Dans les deux empires, quelques hommes n'allant pas au

Digitized by Google

fond des choses, se laissant griser par les mots, pangermanistes convaincus, ont pris rapidement leur parti.

Continuer l'agitation en Autriche sous le prétexte des ordonnances, surchauffer l'opinion en Allemagne et forcer le gouvernement de Berlin à intervenir, tel est leur plan politique.

Chez les fougueux, les moins à craindre à cause de leur exagération, il ne s'agit de rien moins que d'annexer, sous la forme plus ou moins déguisée d'un gigantesque Zollverein, l'Autriche entière à l'empire allemand.

Les autres, plus modérés et plus dangereux, se contenteraient comme prix de cette intervention de voir annexer la Bohême stratégique.

Depuis quelques mois, une campagne ardente répand ces projets dans toutes les terres allemandes : or, ces projets portent en eux la guerre, ils exigent l'attention de l'Europe.

Malheureusement, il ne s'agit pas ici d'assertions vagues et mal définies. Trop de preuves sérieuses existent d'un tel état d'esprit.

Le député autrichien Prade, le même qui, le jour anniversaire de Sedan, a déclaré avoir pour souverain Guillaume II, s'est chargé au début de septembre de préciser, dans la *Volkzeitung* de Reichenberg, la situation.

« Il ne s'agit plus, dit-il, des ordonnances sur les langues, ni d'établir un accord entre députés allemands et tchèques, accord impossible à cause de la différence des idées. Il s'agit de savoir si l'Autriche sera une grande puissance politique et sociale sous une direction allemande ou un état fédéral tchèque, polonais, allemand, qui fera une politiqne slavo-cléricale et qui plus tard se tournera contre l'empire allemand. »

Depuis quelques mois, les déclarations analogues abondent, les manifestations annexionnistes se multiplient. Les sociétés pangermanistes de l'empire allemand s'agitent fiévreusement.

Dirigée par M. Hasse, député au Reichstag, l'une d'elles, récemment encore peu connue, l'All Deutsche Verband (L'union pangermanique) cherche à diriger le courant et à renforcer le mouvement. Elle a organisé à Leipzig, le jour anniversaire de Sedan, une série de fêtes où, en fraternisant, Allemands d'Autriche et Allemands d'Allemagne ont confondu dans une même haine les Slaves d'Autriche et les Français. Au banquet qui

Digitized by Google

a terminé la journée, le rédacteur Hofer d'Eger se faisant l'interprète des Allemands de Bohême, a déclaré : « Jamais nous « n'abandonnerons le combat, car nous savons que derrière « nous sont les 50 millions d'Allemands de l'Empire. Notre « devise à nous, Allemands de Bohême, reste toujours : un « Dieu, un Empereur, un Empire ».

Ces paroles sont la traduction fidèle des sentiments de la majorité des Allemands d'Autriche. Les cartes postales avec dessins que les Allemands aiment à échanger pendant leurs voyages ont manifesté partout des sentiments identiques. J'en possède, l'une où un saint Michel allemand repousse du pied dans les flammes un Slave tenant les ordonnances, l'autre où le « Michel » allemand, un bâton à la main, est prêt à frapper sur les Tchèques.

La première conséquence d'une telle campagne a été l'affaiblissement du loyalisme des Allemands d'Autriche envers François-Joseph. Dans la Bohême allemande, ce loyalisme n'existe réellement plus. Les bustes de Guillaume II et de Bismarck ont remplacé ceux des descendants des Habsbourg, le drapeau autrichien a fait place au drapeau allemand et le chant national est devenu la « Wacht am Rhein ».

Quant à la haine contre les Tchèques, elle s'est répandue du nord de la Bohême dans toutes les régions allemandes. Un seul exemple en donne l'idée.

Le 15 octobre dernier le conseiller Foehler n'a pas craint de déposer sur le bureau du conseil municipal de Vienne (1) la proposition dont j'extrais les passages suivants :

1° Aucune fonction municipale, aucun travail municipal, ne sera plus confié à un Tchèque ;

2° Un appel sera fait à la population viennoise pour la prévenir contre le danger menaçant de la *tchéquisation*, pour lui demander de ne confier ni une place, ni un travail à un Tchèque qui manifesterait d'une manière quelconque ses sentiments anti-allemands.

Les récents troubles de Vienne ont montré combien cette proposition correspondait aux passions d'une fraction importante de l'opinion.

(1) Ne pas oublier qu'à Vienne il y a deux cent mille Tchèques.

Digitized by Google

Au Reichsrath, les députés allemands annexionnistes représentent fidèlement leurs électeurs. Tout le monde connaît la violence des manifestations pangermanistes du chevalier de Schönerer.

En plein Parlement, le député Wolf s'est écrié : « Vive la Germanie irrédentiste. » Le 24 mai, devant une assemblée de professeurs à Salzbourg, le député Iro n'a pas craint de déclarer :

« Il nous faut la réunion de l'empire d'Autriche à l'Allemagne. L'Autriche deviendra une province confédérée, comme « les autres provinces allemandes. L'Empereur pourra continuer à s'appeler Empereur s'il le veut. Pour nous, nous « comptons sur notre mère la Germanie qui n'abandonnera « pas ses enfants en Autriche. »

Ces appels ont trouvé en Allemagne un puissant écho.

« Partout, dans l'Empire allemand, on suit de la façon la « plus cordiale et la plus sympathique le combat que les Allemands mènent en Autriche pour leur nationalité et leur « langue, » constatait un journal allemand.

La propagande matérielle a suivi de près ces preuves d'intérêt platonique. Cet été des milliers d'appels ont été répandus dans le nord de la Bohême. A Reichenberg, à Teplitz, à Saaz, à Krunnau, à Tetschen, on a distribué à profusion des brochures reproduisant en tête la Germania. On pouvait y lire les lignes suivantes :

« Aux agissements impudents des Tchèques, il n'y a qu'une « réponse à faire : chassons les Tchèques de toutes les maisons « allemandes, de toutes les fabriques allemandes.... C'est le « devoir de tout bon Allemand d'agir ainsi. Plus de domestiques, plus d'ouvriers tchèques ; qu'un Allemand n'achète « plus chez un Tchèque ou chez ceux qui le soutiennent ».

Le 22 août, les « *Leipziger, Neueste, Nachrichten* » ont énuméré les conditions auxquelles l'empire autrichien peut subsister. Parmi celles-ci, je relève : la reconnaissance de l'allemand comme langue d'État en Autriche, l'entrée de tout l'Empire dans une union douanière et commerciale avec l'Empire allemand. C'est bien, on en conviendra, l'annexion à peine déguisée.

Digitized by Google

En Allemagne, les individus partagent la passion des journaux.

Le lendemain de son duel avec le comte Badeni, le député Wolf a reçu de tous les points de l'Empire allemand plus de six cents télégrammes de félicitations.

Des cartes postales avec portraits des adversaires, les conditions et le résultat du duel, ont échangé à travers la frontière le Deutscher Gruss (salut allemand) des particuliers.

Tout récemment, enfin, Mommsen montre le succès de la campagne entreprise.

Sa lettre à la « *Neue Freie Presse* » ne constate pas seulement les sympathies des classes éclairées allemandes pour le mouvement anti-slave en Autriche, elle constitue une dangereuse excitation.

J'en rappelle la phrase principale déjà commentée : « Soyez « unis, restez Allemands avant tout : c'est mon premier con- « seil. Et puis, soyez durs ; ce n'est pas par la raison qu'on « peut faire entrer quelque chose dans la tête d'un Tchèque, « mais surtout par les coups : c'est là mon second conseil ». Paroles décevantes qui font douter de la raison humaine. Comment un vieillard, un savant, un historien a-t-il pu les écrire ? D'autres passages de la même lettre indiquent bien la portée des événements actuels.

« Il s'agit de tout pour vous, c'est une lutte à la vie à la « mort, une lutte dont doit sortir le triomphe de la civilisation « allemande. De même que les Allemands d'Autriche regardent « vers l'Allemagne, de même les Allemands regardent vers « l'Autriche. Le Danube comme le Rhin restera un fleuve « allemand ».

L'enthousiasme soulevé à Berlin par ce manifeste prouve à quel point les Allemands d'Allemagne se solidarisent avec ceux d'Autriche.

Mais, ce n'est pas tout. Cette opinion allemande qui en Autriche et en Allemagne réclame l'annexion du nord de la Bohême, il semble qu'on la prépare depuis des années.

J'ai entre les mains le *Manuel* (1) *de géographie* pour les écoles supérieures de filles de MM. G. Brust et H. Berdrow.

(1) Lehrbuch der Geographie für höhere Mädchenschulen von G. Brust und H. Berdrow (städt. Lehrern in Berlin), Klimkhard, 1895, Leipzig und Berlin.

Digitized by Google

Cet ouvrage a été publié en 1895 chez Klinkhardt à Leipzig.

On y trouve ceci :

Page six. — L'Empire allemand est divisé en cinq parties :

Quatrième partie. — L'enceinte nord de la Bohême (Die nordliche Unwallung Böhmens).

Les auteurs du manuel, considérant sans doute l'état de l'opinion, annexent dès maintenant à l'Empire allemand la partie nord, la partie stratégique du royaume de Bohême.

On ne saurait mettre cette singulière erreur sur le compte d'une faute d'impression, car à la page trente-six de l'ouvrage, on trouve la carte de cette quatrième partie de l'empire allemand « l'enceinte nord de la Bohême » (1). Voilà ce que depuis au moins deux années on enseigne aux jeunes gens de l'Empire allemand.

Y a-t-il là autre chose que la préparation scientifique de l'annexion ?

C'est cet ensemble de faits groupés, éclaircis, raisonnés qui constitue une menace pour la paix.

En Allemagne même, on s'en rend bien compte. Dès maintenant, faisant appel à leur autorité ou à leur courage, des Allemands tentent d'arrêter leurs compatriotes dans une voie dont ils savent les dangers.

A la fin d'août dernier, le parti allemand du Droit a tenu à Francfort-sur-le-Mein son quatrième congrès.

Le comte de Bernstorf de Mecklembourg, président, y a proposé la motion suivante : « Ce parti du Droit salue comme un « progrès considérable la connaissance plus complète de la « dangereuse situation des Allemands en Autriche ; mais il « regrette que l'attitude d'une fraction de ces Allemands aug- « mente encore les dangers de la situation.

« Le parti allemand du Droit proteste particulièrement con- « tre les efforts tentés en Allemagne comme en Autriche par « l'All-Deutsch Verband, efforts dont le but facile à connaître « est de terminer l'œuvre de 1866 par l'injuste annexion à « l'Empire des terres autrichiennes allemandes ».

(1) Si le moindre doute subsistait dans l'esprit, une contre épreuve bien simple le ferait disparaître. A la page 83 du même ouvrage, commence la description de la monarchie austro-hongroise où l'enceinte nord de la Bohême est soigneusement omise dans la nomenclature des frontières de cet empire.

Digitized by Google

Le prince de Bismarck lui aussi a senti les dangers de la propagande entreprise.

Dans son organe favori, les *Hamburger Nachrichten* il a pris nettement position contre les pangermanistes.

Le 3 juillet dernier, un article intitulé : « Ein offenes Wort » déclarait : « A Leipzig, l'All-Deutsche Verband a manqué à des égards toujours dus à un Etat voisin. Quant aux orateurs autrichiens venus sur le territoire de l'Empire, ils ont oublié leurs devoirs de sujets autrichiens. Leur langage ne saurait se qualifier ». — « Il est fâcheux de penser que les Allemands d'Autriche se soient oubliés jusqu'à réclamer l'intervention de l'Empire allemand dans les affaires intérieures de l'Empire autrichien ; ils eussent mieux fait de se rappeler les paroles adressées par le prince de Bismarck, le 15 avril 1895, à une députation d'Allemands autrichiens. » — « Vous ne pouvez, disait le prince, prouver plus efficacement vos sentiments à l'Empire allemand qu'en remplissant tous vos devoirs envers votre propre dynastie. Pour vos voisins slaves, je vous conseille la condescendance et l'indulgence. »

« C'est la seule politique, ajoutent les *Hamburger Nachrichten*, qu'un Allemand honnête puisse pratiquer en Autriche ».

Les *Leipziger Neue Nachrichten* du 18 septembre 1897 citent encore des paroles du prince de Bismarck sur la même question.

« Les Allemands d'Autriche doivent être attachés à leur dynastie et chercher sur la base des rapports existants le moyen d'atteindre à une situation meilleure ».

Qui donc accuserait l'ancien chancelier de s'opposer à la gloire de l'Empire allemand ?

Si le prince de Bismarck se prononce aussi nettement contre la campagne pangermaniste, c'est qu'il sait qu'au lieu d'améliorer la situation de l'Empire, cette campagne risque de la compromettre.

Les mêmes raisons expliquent l'attitude du gouvernement allemand

Sans manquer à l'honneur, il ne saurait protéger ceux qui veulent diminuer la couronne de son allié François-Joseph. Pénétré de ses responsabilités, le gouvernement allemand veut la paix. Actuellement, rien n'autorise à suspecter ses inten-

Digitized by Google

tions. Mais, voudra-t-il, pourra-t-il faire ce que la sagesse commande : arrêter la propagande pangermaniste avant que le courant créé par elle ne soit irrésistible ?

Si le gouvernement allemand ne possède pas cette sagesse, dans un temps plus ou moins long, il sera entraîné à intervenir.

L'annexion de la Bohême allemande, de la Bohême stratégique, est la moindre conséquence de cette intervention. Or, une telle annexion, jamais l'Europe ne saurait y consentir.

Comment permettre à l'Empire le plus militaire du monde de posséder la forteresse naturelle qui commande l'Europe centrale ?

Comment alors, si l'on suppose cette conquête réalisée, donner à l'Empire allemand, tenant sous ses canons un peuple sans défense, la tentation de s'étendre jusqu'à Vienne, au centre de ce groupe allemand, son voisin par la Bavière, qui dès maintenant l'appelle ?

Comment une fois à Vienne lui donner la tentation plus forte encore de la mer, lui montrer un chemin facile à travers les Slaves du sud impuissants ?

Laisser s'accomplir l'annexion de la Bohême stratégique, c'est vouloir, dans l'avenir, l'Allemagne de Hambourg à Trieste.

Mais cette hypothèse menaçante d'une intervention allemande dans les affaires autrichiennes peut se dissiper. Peut-être les pangermanistes comprendront-ils les raisons qui imposent à l'Empire allemand une politique de paix ?

L'éclat des succès économiques de l'Allemagne cache, pour cette puissance, un avenir moins brillant dont dès maintenant on peut distinguer les raisons.

L'Empire allemand doit sa richesse au commerce d'exportation. Si ses débouchés se ferment, la source de richesse se tarit. C'est le phénomène qui lentement va se produire.

L'Amérique est de plus en plus protectionniste. L'Angleterre, terriblement touchée par la concurrence allemande, tend à abandonner le principe de la liberté commerciale pour elle et ses colonies.

Les terres riches de l'Afrique sont déjà partagées entre la France et l'Angleterre.

Digitized by Google

On connaît à Berlin le danger que présage cette perte des débouchés ; dès maintenant, on veut y prévoir à tout prix, en acquérant en Chine, seule terre riche et neuve, qui reste à partager, un territoire d'exportation.

Ce n'est pas tout.

Les salaires allemands qui, par leurs bas prix, ont permis l'essor de l'industrie, se relèvent lentement et tendent à atteindre le niveau moyen.

Enfin, les progrès du socialisme sont incessants et les difficultés agraires augmentent. Tous ces éléments, s'enchevêtrant les uns dans les autres, préparent une crise. Pour y résister, l'Allemagne aura besoin de toutes ses forces. Il lui faut non des aventures, mais la paix.

Son empereur et ses hommes d'Etat le savent et la veulent.

Mais, si le malheur des temps amenait le triomphe des idées pangermanistes, l'Allemagne verrait se lever contre elle la Russie, l'Angleterre et la France.

Bien que le panslavisme soit déjà une théorie morte, bien que les Slaves d'Autriche ne soient pas en majorité orthodoxes, la Russie peut-elle permettre leur négation et leur écrasement ?

Peut-elle donner à l'Allemagne les moyens de la couper de l'Occident ? Peut-elle dans l'avenir lui laisser régir la Méditerranée par Trieste comme la mer du Nord par Hambourg ?

L'Angleterre, touchée dans les parties les plus reculées du monde par le trafic allemand est la grande ennemie de l'Allemagne.

Peut-elle lui consentir le plus léger accroissement de puissance ?

Quant à la France, la question ne saurait se poser. Pour elle, il y a le passé et il y a l'avenir. L'Autriche-Hongrie avec son étendue territoriale, ses populations, ses frontières, est un organe indispensable à la vie de l'Europe.

Elle doit être respectée. La plus sûre garantie de son intégrité est une politique de non intervention observée par toutes les puissances.

La situation actuelle de l'Autriche ne semble admettre que deux solutions :

Ou le régime centralisé sera maintenu, contre la volonté

Digitized by Google

des Slaves plus nombreux de six millions, aux Allemands d'Autriche, et ce maintien ne sera possible que grâce à un supplément de force venant de l'Empire allemand ; alors, la question d'intervention se pose avec toutes ses conséquences ; ou, conformément aux réclamations de la majorité autrichienne, l'Autriche, adoptant une forme nouvelle, deviendra fédérale, satisfaisant ainsi ses éléments nationaux par une formule assez analogue à celle de la Suisse : c'est la solution probable des crises actuelles.

Peut-être, pour y arriver, faudra-t-il plusieurs années de troubles comme de 1859 à 1867, pour passer de la forme absolutiste au régime dualiste, mais peu importe, la paix serait assurée.

Sans être parfaite, cette solution semble la plus raisonnable. Sous la pression de la nécessité, les nations d'Autriche finiront par s'entendre.

Aucune d'elles n'est assez forte pour vivre par elle-même et chacune le sait. Elles ont besoin d'un appui commun : où peuvent-elles en trouver un meilleur que dans le lien fédéral indiqué par le loyalisme et l'histoire, la dynastie des Habsbourg ?

Puissent la sagesse de l'opinion allemande, la perspicacité de François-Joseph, la puissance de l'évolution nationale des peuples autrichiens résoudre sous cette forme les événements actuels.

Les marchands de Hambourg, les industriels de Westphalie pourront étendre leurs affaires. Les mères allemandes seront délivrées de toute angoisse.

L'Autriche fédérale paraît l'unique solution *européenne* des affaires autrichiennes.

Seule elle respecte et satisfait les intérêts et les droits des puissances ; seule elle est en harmonie avec la base de la paix récemment précisée : « la justice et l'équité ».

ALBERT LEFRANC.

Digitized by Google

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE

PREMIÈRE PARTIE : FRANCE

SOMMAIRE. — I. Constitution. Propositions de révision. — II. Législation. A. Questions générales. B. Election des sénateurs. C. Election des députés. D. Réglement du Sénat. — III. Pouvoir exécutif.

I. *Constitution. Propositions de révision.* — Le conflit, relaté ci-dessous, entre le Sénat et le cabinet Bourgeois a provoqué un assez grand nombre de propositions tendant à la révision de la Constitution.

Le Sénat fut saisi, dans les séances des 21 et 24 avril, de deux propositions ; l'une émanait de MM. Gervais-Rousseau et Delpech, l'autre de MM. Anglès et Bayol.

La première (1) est ainsi conçue : « Messieurs, interprètes fidèles des décisions très fermes des populations du département de la Creuse qui ne peuvent admettre que des luttes soient soutenues entre les deux Chambres pour la simple prédominance d'un parti politique sur un autre; ni qu'une assemblée contienne encore des membres inamovibles; ni qu'une Chambre issue du suffrage universel n'ait pas seule le règlement de toutes les dépenses budgétaires; ni que cette Chambre n'ait pas uniquement le droit de maintenir ou de renverser les ministres ; — Nous avons l'honneur de déposer le projet de résolution suivant : Il y a lieu à la révision intégrale des lois constitutionnelles du 24 février 1875, du 25 février 1875, du 16 juillet 1875, des 13 et 14 août 1884 ».

MM. Anglès et Bayol (2) estimaient que le danger national résultant du conflit élevé entre les deux Chambres ne pouvait être conjuré que par la dissolution ou la révision. Celle-ci seule étant ouverte à l'initiative du Sénat, il fallait l'employer d'urgence.

Le rapport sommaire de M. Cazot, déposé et lu à la séance du 28 avril 1896, concluait à ne pas prendre en considération les deux propositions. Il exposait que pour modifier le régime électoral du Sénat une loi ordinaire était nécessaire et suffisante, non point la révision ; que la suppression du Sénat serait le coup le plus funeste porté à la liberté ; enfin que les attributions du Sénat ne sauraient sans graves inconvénients être diminuées. Après une protestation de M. Anglès, la discussion immédiate fut demandée, mais rejetée. Le débat eut lieu le 30 avril. Les deux propositions furent retirées par leurs auteurs, mais reprises par le président de la

(1) *J. O. Ann.* n° 110 p. 237.
(2) V. Séance du 24 avril 1896. L'urgence fut rejetée le même jour et la proposition renvoyée à la commission déjà constituée pour le même objet.

Digitized by Google

commission d'initiative et 214 voix contre 42 repoussèrent la prise en considération.

La Chambre a été saisie des propositions de M. Gauthier (de Clagny) (1), de M. René Gautier (2), de M. Louis Brunet (3). Les deux dernières propositions sont formulées dans les mêmes termes : « Il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles ». Mais M. Brunet en réalité (V. son exposé de motifs) proposait : 1° d'inscrire dans la loi constitutionnelle que la Chambre des députés a le premier et le dernier mot en matière financière et budgétaire ; 2° de modifier l'art. 6 (de la loi du 25 fév. 1875) en énonçant — ce qu'il semblait inutile d'énoncer — que le cabinet n'est responsable que devant la Chambre des députés ». M. René Gautier disait « que la nouvelle Constitution devrait avoir pour bases essentielles : 1° l'élection du Président, l'élection du Sénat et de la Chambre par le suffrage universel direct ; 2° les attributions du Sénat et de la Chambre des députés réglées et précisées de manière qu'il n'existe aucune incertitude sur la limite de leurs pouvoirs respectifs ; 3° le droit pour le peuple de se prononcer par son vote sur les lois constitutionnelles ». Quant à la proposition de M. Gauthier (de Clagny), elle était conçue dans les termes suivants : « La Chambre des députés déclare qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles pour donner, par un vote du Congrès, à une assemblée constituante, la mission de rédiger la constitution de la République ».

II. *Législation.* — A. *Questions générales.* M. Cornudet déposa à la Chambre le 16 novembre 1896 (4) une proposition de loi réglementant les mandats que confère le suffrage universel direct ou indirect. L'urgence demandée fut refusée.

B. *Election des sénateurs.* Le conflit entre le Sénat et le cabinet Bourgeois a ramené l'attention de la Chambre sur les diverses propositions relatives au recrutement de la Chambre Haute, notamment sur celles de MM. Maurice Faure et autres, Guillemet et autres. La commission nommée pour leur examen déposa son rapport (5), par l'organe de M. Georges Trouillot, le 30 mai 1896.

« Depuis plus de vingt ans, dit le rapport, la question de la réforme du mode d'élection du Sénat se pose devant le Sénat. Et cette question est née pour ainsi dire avec le Sénat lui-même ». Une première fois en 1875, une seconde fois en 1884, le parti républicain, pour aboutir, a sacrifié les principes et accepté une transaction. Il n'a pas cessé de reconnaître et de constater les vices du système : altération de la volonté populaire par le suffrage à plusieurs degrés — confusion regrettable dans les mains des conseillers municipaux d'un mandat relatif à la gestion des affaires locales et d'un mandat politique pour l'élection des sénateurs — défaut de proportion tel que l'électeur d'une commune qui a 10 électeurs vaut 286 fois la voix d'un électeur de Marseille, que l'habitant d'une commune

(1) Dépôt le 23 avril 1896 (*J. O. Ann.* n° 1893 p. 394).
(2) Dépôt le 28 avril 1896 (*J. O. Ann.* n° 1894 p. 394).
(3) Dépôt le 30 avril 1896 (*J. O. Ann.* n° 1896 p. 395).
(4) V. le texte très étendu à la séance de ce jour.
(5) *J. O. Ann.* n° 1907, p. 1265.

Digitized by Google

de 27 électeurs vaut mille fois la voix d'un électeur parisien. Ces inconvénients, graves en eux-mêmes, sont de nature à affaiblir le prestige du Sénat.

Pour les effacer, M. Guillemet proposait le suffrage universel à deux degrés; M. Maurice Faure, le suffrage universel direct. C'est pour le premier système que la commission s'est prononcée. Le suffrage universel direct a été voté deux fois, en 1875 et en 1884, et chaque fois, a failli entraîner l'échec de la loi. Il ne serait pas sage de recommencer l'aventure.

« L'élection à deux degrés supprime des intermédiaires qu'interposait entre l'électeur et l'élu le système de l'Assemblée nationale ; il assure, par la spécialisation du mandat donné au délégué, à une époque rapprochée du jour où il doit le remplir, plus de respect à la volonté du suffrage universel, et il permet d'établir une réelle proportionnalité entre le nombre des délégués sénatoriaux et le nombre des électeurs de chaque commune.

« Ce système maintient enfin entre les deux Chambres une différence d'origine qui n'est pas sans intérêt au point de vue du fonctionnement normal de la Constitution. C'est devant la Chambre des députés, issue du suffrage universel direct, que doivent être d'abord présentées et votées les lois de finances ; c'est devant elle que se discutent plus spécialement les questions de responsabilité et d'existence ministérielles. On se demande ce qui pourrait subsister de ces prérogatives, le jour où un Sénat, élu directement par le suffrage universel, nommé au scrutin de liste, investi d'un mandat de neuf années et armé du droit de dissolution, se dresserait en face d'une Chambre des députés, sortie du scrutin d'arrondissement, avec mandat de quatre ans, et délibérant sous une menace légale de dissolution qui peut à tout instant raccourcir encore son existence.

« L'élection du Sénat par le suffrage universel direct serait simplement la suppression virtuelle de la Chambre. »

Le rapporteur s'attache ensuite à réfuter les objections données en 1875. Il pense qu'après vingt ans de durée, le Sénat est assez connu des électeurs pour que leur indifférence ne soit pas à redouter. La crainte que les votes des villes écrasent ceux des campagnes lui paraît être une critique du suffrage universel lui-même et ne lui semble justifiée que pour un petit nombre de départements.

Pour déterminer la proportion à établir entre le nombre des délégués et celui des électeurs, « il importait de choisir un point de départ qui ne diminuât pas le nombre de délégués actuellement attribué aux communes. Mais il fallait éviter en revanche les graves inconvénients qui seraient résultés d'une augmentation sensible du nombre aujourd'hui fixé, notamment au point de vue de l'indemnité de déplacement et du logement des délégués au chef-lieu du département. Aussi la commission propose-t-elle « de faire nommer par le suffrage universel, dans chaque commune, un délégué par 150 électeurs inscrits ou fraction de 150 électeurs ».

Quelques autres modifications de faible importance sont enfin signalées.

En conséquence, la commission proposait à la Chambre le texte suivant qui fut adopté dans les séances du 16 et du 17 novembre 1896 :

« Art. 1. — Les art. 6 et 8 de la loi du 9 décembre 1884, portant modi-

Digitized by Google

fication aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et les élections des sénateurs, sont modifiés ainsi qu'il suit :

Art. 6. — Les sénateurs sont élus au scrutin de liste quand il y a lieu par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé : 1° des députés ; 2° des conseillers généraux ; 3° des conseillers d'arrondissement; 4° des délégués des communes, élus parmi les électeurs de la commune à raison de 1 délégué par 150 électeurs ou fraction de 150.

Dans l'Inde française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement.

La commune de Pondichéry élira 5 délégués. La commune de Karikal élira 3 délégués. Toutes les autres communes éliront chacune 2 délégués. Le vote aura lieu au chef-lieu de chaque établissement.

Art. 8. — Les art. 1, 2, 4, 5, 6, 8 et 11 de la loi organique du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs, modifiée par la loi du 9 décembre 1884, sont modifiés ainsi qu'il suit :

Art. 1er. — Un décret du Président de la République rendu au moins six semaines à l'avance, fixe le jour où doivent avoir lieu les élections pour le Sénat et en même temps celui où doivent être choisis les délégués des communes. Il doit y avoir un intervalle d'un mois au moins entre le choix des délégués et l'élection des sénateurs.

Art. 2. — Dans chaque commune l'élection des délégués, à raison de 1 délégué par 150 électeurs ou fraction de 150, et l'élection des suppléants à raison de 1 par 10 délégués ou fraction de 10, se font conformément aux dispositions de la loi du 5 avril 1884.

Les députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement ne peuvent être choisis ni comme délégués ni comme suppléants.

Les communes seront au besoin par arrêté préfectoral, divisées en un nombre de sections suffisant pour que le nombre des délégués à élire par chaque section ne dépasse pas trente.

Art. 4. — Les délégués doivent faire parvenir aux préfets, dans les cinq jours, l'avis de leur acceptation. En cas de refus ou de silence, ils sont remplacés par des suppléants qui sont alors portés sur la liste comme délégués de leur commune.

Art. 5. — Le procès-verbal de l'élection des délégués et des suppléants est transmis immédiatement au préfet.

Art. 6. — Un tableau des résultats de l'élection des délégués et des suppléants est dressé dans les huit jours par le préfet; ce tableau est communiqué à tout requérant; il peut être copié sur place et publié.

Art. 7. — Les protestations relatives à l'élection des délégués ou des suppléants sont jugées dans le délai de huit jours, sauf recours au Conseil d'Etat, par le conseil de préfecture et dans les colonies par le conseil privé.

En cas de recours au Conseil d'Etat, la cause sera jugée sur pièces et sans procédure, dans les huit jours de l'enregistrement du recours au Conseil d'Etat.

Les délégués dont l'élection est annulée parce qu'ils ne remplissent pas une des conditions exigées par la loi, ou pour vice de forme, sont remplacés par des suppléants.

Digitized by Google

En cas d'annulation de l'élection d'un délégué, ce dernier sera remplacé par un suppléant. A défaut de suppléants, il sera procédé à de nouvelles élections au jour fixé par arrêté préfectoral.

Art. 11. — Dans chacun des trois départements de l'Algérie, le collège électoral se compose : 1° des députés ; 2° des membres citoyens français du Conseil général ; 3° des délégués élus par le suffrage universel parmi les électeurs citoyens français de la commune.

(Le reste comme à l'article).

Art. 2. — L'art. 3 de la loi organique du 2 août 1875 modifiée par la loi du 9 décembre 1884, est abrogé. Sont également abrogées les dispositions desdites lois contraires aux dispositions précédentes. »

La discussion occupa les séances des 16 et 17 novembre 1896. M. Maurice Faure, pour faire aboutir la réforme, retira sa proposition. M. H. Cochin affirma que le temps manquait pour aboutir avant la date normale des élections sénatoriales ; à quoi M. Gauthier (de Clagny) répondit en rappelant que la précédente réforme datait du mois de *décembre* 1884. M. Charles Ferry combattit les principaux arguments du rapport et montra que la règle de proportionnalité n'est jamais absolument respectée.

M. Naquet, partisan d'une seule Chambre, espérait que cet essai nouveau de réforme démontrerait par son insuccès la nécessité de supprimer le Sénat; et il recommença l'exposé de la thèse en vertu de laquelle la France n'offre pas les éléments d'une Chambre Haute. M. Toussaint déclara que plusieurs députés socialistes s'abstiendraient. Le discours le plus intéressant, le plus complet et le plus net fut assurément celui du ministre de l'intérieur, M. Barthou. Tout en laissant à la Chambre une entière liberté de décision, le ministre montra en termes incisifs les défauts et les lacunes du projet de la commission : l'exagération de l'idée de proportionnalité laquelle n'est point appliquée exactement même pour la Chambre des députés ; — le choix arbitraire du taux de 1 délégué par 150 électeurs ; — la prépondérance abusive que ce système donnerait aux grandes villes; — la difficulté pour les électeurs de choisir une longue liste de délégués ; — le sectionnement fâcheusement remis au préfet; — l'impossibilité de voter la loi à temps ; — l'insuffisance des dispositions concernant le recours contre l'élection des députés. La réponse du rapporteur ne fut naturellement qu'une paraphrase du rapport; cependant il montra que le système actuel n'avait trouvé aucun défenseur et que la difficulté de temps pourrait être résolue par une loi retardant les élections sénatoriales.

Le renvoi à la commission demandé par M. Lebon fut repoussé par 269 voix contre 251 ; le passage à la discussion des articles voté par 305 voix contre 210.

Sur l'article 1er, M. l'abbé Lemire développa un contre-projet fondé sur la représentation des professions agricoles, des professions industrielles et commerciales, des professions libérales. La prise en considération lui fut refusée. De son côté, M. Jumel, s'appuyant sur les difficultés que comporte le fonctionnement du système de la commission et sur l'impossibilité juridique de retarder les élections sénatoriales, proposa d'étendre à tous

Digitized by Google

les conseillers municipaux le droit de voter aux élections sénatoriales. Ce système, soutenu par M. Isambard et combattu par le rapporteur, ne réunit, pour la prise en considération, que 241 voix contre 304.

Sur l'art. 2, divers députés firent remarquer que le sectionnement abandonné au préfet offrait un grave inconvénient et que le projet ne statuait sur la confection des listes électorales spéciales à chaque section. Ils demandaient en conséquence à la commission un nouveau texte. Le renvoi fut rejeté par 277 voix contre 247 ; mais la commission substitua, pour le sectionnement, la commission départementale au préfet. Le nouveau texte fut voté, après le rejet de l'amendement de M. Drake demandant l'avis du Conseil général.

Avant le vote sur l'ensemble, M. Deschanel déclara qu'il voterait contre le projet, le considérant comme de nature à affaiblir le Sénat, rouage indispensable de la constitution républicaine. Plusieurs députés socialistes déclarèrent qu'ils voteraient pour, malgré leur préférence pour la Chambre unique. Finalement, le projet réunit 297 voix contre 238.

Il fut transmis au Sénat le 19 novembre. L'urgence demandée le même jour fut refusée, et la loi ne put être votée avant le renouvellement triennal du 3 janvier 1897.

Précédemment (1), M. Le Provost de Launay avait, sous couleur d'une modification à l'art. 10 de la loi du 2 août 1875, proposé de donner aux sénateurs le droit de voter aux élections sénatoriales. L'urgence demandée avait été refusée.

C. *Election des députés.* — MM. Gauthier (de Clagny) et autres avaient, le 15 janvier 1894, proposé de modifier en ces termes l'art. 4 § 8 du décret organique du 2 février 1852 : « Ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales... § 8, les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués, lorsque la destitution aura été prononcée ou provoquée par le tribunal ou la Cour saisis de la poursuite disciplinaire ». Le texte original du décret, en ne spécifiant pas, établissait l'incapacité électorale même si la destitution était prononcée par le chef de l'Etat. Cette règle donnait au pouvoir exécutif un droit excessif ; il fallait le supprimer en n'attachant l'incapacité qu'à une sentence judiciaire (2). Cette proposition, substituée sur la demande du gouvernement à une demande d'abrogation du texte visé, avait été l'objet d'un rapport sommaire (3), puis d'un rapport définitif (4) favorables. Celui-ci remplaçait la disposition par le texte suivant : « Toutes suspensions, destitutions, condamnations d'amendes et de dommages-intérêts seront prononcées contre les notaires, greffiers et officiers ministériels par le tribunal civil de leur résidence, à la poursuite des intéressés ou d'office à la poursuite et diligence du procureur de la République. — La privation du droit de vote d'élection et d'éligibilité ne sera encourue que dans le cas où cette déchéance aurait fait l'objet d'une disposition expresse du jugement constatant l'existence de l'un des délits à

(1) Séance du Sénat du 9 mars 1896.
(2) *J. O.* 1894, *Ann.* n° 232, p. 16.
(3) De M. Orsat ; déposé le 16 mars 1894 (*J. O.* 1894 *Ann.* n° 544, p. 442).
(4) De M. Gauthier (de Clagny) ; déposé le 4 mars 1895 (*J. O.* 1895 *Ann.* n° 1207, p. 231).

Digitized by Google

raison desquels la loi a autorisé ou ordonné une telle interdiction (art. 43 du Code pénal). — Ces jugements seront sujets à appel et exécutoires par provision, excepté quant aux condamnations pécuniaires ».

Sur de nouvelles observations du garde des sceaux, un rapport supplémentaire fut rédigé par M. Orsat (1), concluant à la proposition de loi suivante :

Art. 1er. — Toutes suspensions, destitutions, condamnations d'amendes et de dommages-intérêts seront prononcées contre les avoués, huissiers et commissaires-priseurs par le tribunal civil de leur résidence, à la poursuite et diligence du procureur de la République.

Ces jugements seront sujets à appel et exécutoires par provision, excepté quant aux condamnations pécuniaires.

Art. 2. — L'art. 102 du décret du 30 mars 1808 est modifié ainsi qu'il suit : « Les officiers ministériels qui seront en contravention aux lois et règlements pourront suivant la gravité des circonstances être punis par des injonctions d'être plus exacts ou circonspects, par des défenses de récidive, par des condamnations de dépens en leur nom personnel, par des suspensions à temps ; l'impression et même l'affiche des jugements à leurs frais pourront aussi être ordonnées, et leur destitution pourra être prononcée s'il y a lieu.

L'article 103 du même décret est abrogé, sauf en ce qui concerne sa première disposition qui est maintenue dans les termes et avec la modification ci-après : « Dans les cours et tribunaux de première instance, chaque chambre connaîtra des fautes de discipline qui auraient été commises à son audience ».

Art. 3. — L'article 15 paragraphe 8 du décret du 2 février 1852 est abrogé.

Le rapport indique que malgré l'abrogation contenue en l'art. 3, « les tribunaux n'en auront pas moins la faculté d'exclure des listes électorales les officiers ministériels qui se seraient rendus coupables d'un de ces délits, à raison desquels la loi autorise l'interdiction des droits civiques. Il leur suffira d'appliquer les articles 42 et 43 du Code pénal ». En un mot, les officiers ministériels rentrent dans le droit commun. La simple destitution ne suffit plus pour la perte de leurs droits électoraux.

La proposition fut adoptée sans débat par la Chambre après urgence déclarée le 9 juin 1896 et transmise au Sénat le 11 juin.

A cette proposition votée par la Chambre, on joindra la proposition de MM. Dausette et Le Gavrian (2) portant rétablissement du scrutin de liste et organisation de la représentation proportionnelle ; et celle de M. l'abbé Lemire (3), ayant pour objet la représentation proportionnelle des partis dans les assemblées législatives ; le rapport de M. Maurice Faure (4) sur les projets et propositions de loi relatifs aux incompatibilités parlemen-

(1) Dépôt le 14 mars 1896 (*J. O. Ann.* n° 1839, 284).
(2) Dépôt le 14 mars 1896 (*J. O. Ann.* n° 1956, p. 601).
(3) Dépôt le 25 juin 1896 (*J. O. Ann.* n° 1961, p. 609).
(4) Déposé le 6 février 1896 (*J. O. Ann.* n° 1780, p. 156).

Digitized by Google

taires (1) ; la proposition de M. Vaillant (2) tendant à l'abrogation des articles 15, 16, 27 et 28, du décret organique du 2 février 1852, relatifs aux incapacités électorales.

D. *Règlement du Sénat.* — Le Sénat a voté une modification assez importante à son règlement. En voici le texte : « le § 1 de l'art. 20 du règlement du Sénat est modifié de la manière suivante : une commission de vingt-sept membres est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses ». Précédemment, la commission sénatoriale du budget se composait de dix-huit membres (3).

M. Ouvrier, auteur de la proposition, expliquait que la commission du budget avait chaque année à accomplir un travail considérable, trop considérable pour le nombre de ses membres, et que l'examen du budget était nécessairement superficiel, tellement que le dernier exercice donnait dans les recettes un déficit de près de 30 millions ; que la Chambre des députés nommait pour le même travail une commission de 33 membres.

M. H. Morel, au nom de la commission des finances, déclara que le déficit signalé ne pouvait être prévu ; d'ailleurs la commission ne s'opposait pas au vote de la proposition.

M. de Lareinty exprime l'espoir que dans une commission de vingt-sept membres, la droite eût quelques sièges.

Seul le rapporteur, M. Bérenger combattit la proposition. Il dit que la question était peu importante et qu'il n'y avait pas lieu de rompre avec une coutume qui avait fait ses preuves. Les commissions nombreuses manquent d'assiduité et d'unité de vues. La Chambre des députés est deux fois plus nombreuse que le Sénat ; de là les 33 membres de sa commission. La proposition fut adoptée par 171 voix contre 65.

On remarquera encore la proposition de loi de M. Bozérian (4) tendant à réglementer les commissions parlementaires mixtes.

Règlement de la Chambre des députés. — Il suffira de citer les paroles de M. le président Brisson exposant et résolvant une difficulté survenue à la séance du 23 avril 1896 :

Messieurs, une difficulté s'élève. Je pense que la Chambre me permettra de l'exposer.

Il y a discussion dans le bureau sur le point que voici : le nombre des votants est inférieur au chiffre du *quorum* exigé pour la validité des votes de la Chambre.

Plusieurs de MM. les secrétaires font observer que si l'on ajoute au nombre des votants ceux de MM. les députés qui ont signé la demande de scrutin à la tribune... le nombre des membres présents pour la validité du vote serait supérieur au *quorum* exigé.

Dans ces conditions, je suis obligé de rappeler les précédents.

(1) V. la précédente chronique (*Revue* t. VI, p. 307, note 2).
(2) Dépôt le 23 janvier 1896 (*J. O. Ann.* n° 1748, p. 24).
(3) Proposition déposée le 17 mars 1896 ; urgence déclarée le même jour (*J. O. Ann.* n° 74, p. 147). Rapport déposé le 20 mars (*Ann.* n° 80, p. 220). Discussion et vote le 23 mars.
(4) Dépôt à la Chambre des députés le 1er juin 1896 *J. O Ann.* n° 1909, p. 434).

Digitized by Google

A l'Assemblée nationale, dans la séance du 26 mars 1874, M. le président Buffet disait :

« Le *quorum* de 370 membres exigé par le règlement est déterminé, non pas par le nombre des membres qui participent à un vote, mais par le nombre des membres présents.

« Le règlement exige la présence de 370 membres au moins, et, dans les votes qui ont lieu par assis et levé, du moment où la présence du *quorum* est constatée, quand même intentionnellement la moitié de l'Assemblée ne participerait pas au vote, ce vote ne serait pas moins valable. Cela arrive tous les jours ».

Le 11 juin 1878, à la Chambre des députés, M. le président Grévy appliquait la même doctrine. Enfin, pour citer l'exemple le plus récent, le 8 juillet 1886, M. le président Floquet rappelait, comme je viens de le faire, les précédents et ajoutait — car, messieurs, il faut que la présence au moment de l'ouverture du vote soit constatée par l'unanimité du bureau pour que cette jurisprudence soit appliquée — M. le président Floquet ajoutait :

« Si quelqu'un demande la parole, je la lui donnerai immédiatement; dans le cas contraire, je consulterai le bureau sur la question de savoir si, au moment où le scrutin s'est ouvert, la Chambre contenait plus de... » — il disait 293 membres ; aujourd'hui, c'est 291.

« Personne ne demande la parole?... » ajoutait-il, « je consulte le bureau.

« Le bureau est unanime à penser que la Chambre était en nombre. En conséquence le vote est valable ».

Je renouvelle la procédure suivie par mes prédécesseurs, et je consulte le bureau sur le point de savoir si, au moment où le scrutin a été ouvert, il y avait 291 membres présents.

Le bureau est unanime à déclarer qu'il y avait 291 membres présents. Cela suffit pour déclarer que le vote est valable. »

Dans la séance du 1er juin (1) 1896, la commission du budget a déposé un avis favorable, au point de vue purement budgétaire, aux projets de la commission chargée d'examiner les améliorations à apporter à l'installation de la Chambre des députés. Cet avis avait été réclamé par M. Plichon dans la séance du 7 mars 1896 et la Chambre avait ce même jour décidé qu'il serait demandé.

Au cours de la crise constitutionnelle qui va être étudiée, quelques incidents intéressants pour la coutume parlementaire se sont produits.

Au commencement d'avril, les deux Chambres se donnèrent leurs habituelles vacances de Pâques. Mais pour la première fois depuis que la Constitution de 1875 fonctionne, la durée ne fut pas fixée d'un commun accord. Tandis que la Chambre des députés s'ajournait au 19 mai, le Sénat fixait sa prochaine séance au 21 avril. On verra, du reste, que la Chambre des

(1) *J. O. Ann.* n° 1908, p. 433.

Digitized by Google

députés dut rentrer elle-même le 23 avril pour entendre lecture de la déclaration du cabinet démissionnaire.

III. *Pouvoir exécutif.* — L'année 1896 a vu se dérouler une crise grave et intéressante sur laquelle l'attention doit se fixer longtemps.

Avant de l'étudier, je signalerai :

1° Le vote, le 11 février, par la Chambre des députés, des conclusions de la commission d'enquête nommée pour rechercher s'il y avait lieu de mettre en accusation M. Raynal, ancien ministre. La commission concluait qu'il n'y avait pas lieu (1). La discussion, commencée le 3 février, ne présente aucun intérêt juridique. La Chambre, en terminant sur ce point, rejeta la proposition de M. Ducos tendant à blâmer le ministre de 1883 pour avoir exécuté les conventions sans protester contre l'interprétation que leur donnaient les Compagnies de chemins de fer.

2° La proposition de M. Michelin (2) tendant à fixer législativement le nombre des ministères à huit par le rattachement au ministère de l'intérieur, du commerce et de l'industrie, de l'agriculture et des travaux publics, par la réunion de la guerre et de la marine en un ministère de la défense nationale, par la création d'un ministère de communications comprenant les chemins de fer, les postes, télégraphes et téléphones.

3° La discussion concernant, à propos de Madagascar, les droits respectifs du Gouvernement et du Parlement. On sait qu'il y a eu deux conventions successives avec la reine de Madagascar, l'une du 1er octobre 1895 dont le premier article stipulait nettement le protectorat, l'autre du 18 janvier 1896 qui, tout en gardant les clauses principales de la précédente, substituait au premier article la reconnaissance par la reine de la prise de possession de l'île par la France. Dans une interpellation développée devant la Chambre des députés le 19 mars 1896, M. Francis Charmes, après avoir apprécié la politique du gouvernement relativement à Madagascar, fut amené à traiter une question constitutionnelle. Il réclama une loi pour sanctionner la convention du 18 janvier 1896. « L'art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est formel. Il s'exprime ainsi : « Les traités de paix et de commerce — ce n'est pas notre cas, il ne s'agit pas d'un traité de paix ou de commerce — les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres.

« Le traité actuel — je sais bien que vous jouez sur le mot ; vous dites que ce n'est pas un traité parce que l'instrument dont il s'agit ne porte qu'une signature ; mais pour moi, messieurs, ce qui détermine le caractère d'un acte politique ce sont les conséquences qu'il entraîne, et non pas la forme artificielle, équivoque, évasive, qu'on a pu lui donner — l'arrangement de Tananarive, s'il ne le fait pas dès aujourd'hui, engagera certainement demain les finances de l'Etat.

(1) V. *la Revue*, t. VI, p. 317 et s.
(2) Dépôt le 1er février 1896 (*J. O. Ann.* n° 1766, p. 135). Rapport sommaire favorable le 21 mars (*J. O. Ann.* n° 1861, p. 317).

Digitized by Google

« Vous nous demanderez sans doute prochainement la conversion de l'emprunt malgache... A la place de la garantie fournie par les douanes des six principaux ports de Madagascar, vous donnerez la vôtre. Ce jour-là, les finances de la France seront engagées.

« Eh! messieurs, il n'y a presque pas un mot de l'article 8 de la loi de 1875 qui ne s'applique à Madagascar. L'état des personnes, vous le modifiez sans doute, puisque vous supprimez la juridiction consulaire et que vous faites des tribunaux un peu partout...

« Et le droit de propriété du Français à Madagascar? J'imagine que vous avez l'intention d'en modifier la nature. — Vous me direz peut-être : « Eh ! bien, s'il faut des lois, nous les présenterons au fur et à mesure que la nécessité s'en fera sentir ». Mais le pourrez vous toujours? Et n'ai-je pas le droit de vous demander déjà si vous l'avez fait? Vous ne l'avez pas fait pour l'organisation judiciaire; vous avez procédé par décret. Loin de moi la pensée de vous le reprocher. Il y aurait quelque chose d'absurde à ce que nous légiférions ici pour l'intérieur de l'île de Madagascar. Vous voyez-vous, messieurs, discutant et votant une loi sur l'organisation de la propriété malgache? Non, cela n'est pas possible et c'est précisément pour ce motif que ce ne sont pas les actes successifs de votre administration que vous devez soumettre sous forme de lois à la Chambre, mais bien l'acte initial d'où devront découler toutes ces conséquences...

« Mais, messieurs, la fin de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 est encore bien plus explicite.

« Il ne s'agit plus, remarquez-le, de traité, il ne s'agit plus de savoir si un instrument diplomatique a été signé par une main ou par deux mains. Voici la fin de l'article :

« Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ».

« Ce texte est la clarté même, à tel point qu'il sera, je le crois, difficile de l'obscurcir. Dès lors, je demande au gouvernement de se soumettre à une prescription aussi formelle. Il veut faire une prise de possession: qu'il nous apporte un projet de loi.

« Il en faudrait un pour établir un protectorat ; il en faut un à plus forte raison pour faire davantage ».

M. Charmes montrait ensuite que tous les précédents sont conformes à sa doctrine.

Le ministre des affaires étrangères se borna à des affirmations, nullement démonstratives, sur le caractère de l'acte du 18 janvier 1896 : « Cet acte est unilatéral, j'insiste sur ce point; il ne constitue pas un traité conclu entre deux puissances contractantes... En effet cet acte n'entraîne pas à proprement parler de cession ou d'adjonction de territoire, car la prise de possession de Madagascar par la France ne fait pas disparaître, au moins au point de vue intérieur, c'est-à-dire dans les rapports avec la France, le gouvernement malgache. C'est ce qui ressort de la rédaction de ce texte même; d'après l'article 2, le gouvernement français est représenté auprès de la reine par un résident général; or il ne peut y avoir de résident dans un pays annexé à la France... La clause d'après

Digitized by Google

laquelle la reine s'engage à procéder aux réformes jugées nécessaires serait également sans objet pour un pays annexé ; car, en une terre adjointe au territoire français, les institutions contraires à notre droit public tomberaient *ipso facto*.

« Non seulement l'acte signé par la reine Ranavalo n'entraîne pas d'annexion, mais le gouvernement français n'y prend aucun engagement financier. En outre cet acte ne renferme ni clause ressemblant à un traité de commerce, ni clause relative à la propriété du Français ou semblable à celles qui peuvent régler leur état dans un pays étranger. L'acte ne contient dès lors aucune clause à laquelle soit applicable l'article 8 de la loi constitutionnelle.

« Le jour où des actes tombant sous le coup de cet article seront nécessaires, nous vous proposerons les projets de loi indispensables... »

Le vote sur l'ordre du jour qui mit fin à la discussion n'a aucun rapport avec la question qui vient d'être signalée.

Il convient d'ajouter que postérieurement une loi du 8 août 1896 déclara Madagascar colonie française.

Les discussions qui eurent lieu à la Chambre (18 juin) et au Sénat ne soulevèrent aucune question de droit.

La crise constitutionnelle a eu pour occasion un incident judiciaire. Le cabinet Ribot était tombé sur un vote de la Chambre invitant le gouvernement à poursuivre toutes les responsabilités engagées dans l'affaire des chemins de fer du Sud de la France. Aussi la déclaration du ministère Bourgeois, lue aux Chambres le 5 novembre 1895, annonçait-elle l'ouverture d'une instruction nouvelle dans cette affaire, en vue de rechercher toutes les responsabilités non seulement judiciaires, mais encore politiques et morales. L'instruction fut ouverte le 6 novembre 1895 et confiée à M. Rempler.

Or, le 11 février 1896, dans une interpellation adressée au garde des sceaux et développée devant le Sénat, M. Monis indiquait que le réquisitoire du procureur de la République qui avait saisi M. Rempler appelait son action principalement sur les faux qui avaient pu être commis dans les comptes de l'entreprise ; que, au moment de la clôture de l'instruction, un désaccord grave avait surgi entre le juge d'instruction et le parquet, celui-ci faisant entendre à celui-là que sa poursuite aurait dû atteindre un autre ordre de personnalités et de délits, et le juge réclamant alors un nouveau réquisitoire qui lui était refusé ; que la solution de ce conflit avait été la remise du dossier par M. Rempler et la désignation, pour cette instruction, d'un simple juge au tribunal de la Seine. M. Monis terminait en posant au garde des sceaux les questions suivantes : « M. Rempler, juge d'instruction, a été dessaisi. Il a été dessaisi à la suite d'un dissentiment avec le parquet. Quel était ce dissentiment ? Quand il a remis son dossier, il a donné les raisons de ce dissentiment dans une lettre. Quelles sont ces raisons ? — A M. Rempler, juge d'instruction, on a substitué un juge qui n'était que juge au tribunal, à l'aide d'une procédure singulière. Quels sont les détails de cette procédure ? »

Digitized by Google

Le garde des sceaux répondit que M. Le Poittevin avait été délégué dans la fonction de juge d'instruction, en remplacement d'un juge d'instruction malade et en congé ; que des précédents nombreux autorisaient à agir ainsi. Le ministre avait invité le procureur général à faire ouvrir une information du chef de faux en écritures de commerce, sauf à compléter ou à modifier ultérieurement l'inculpation suivant les résultats de la procédure. » Il suivait attentivement la marche de l'information et, la trouvant trop lente, fit des observations qui parvinrent jusqu'à M. Rempler. Celui-ci se démit, mais sans conflit ; il n'écrivit aucune lettre au ministre, ni probablement au procureur de la République, car celui-ci n'a rien communiqué au ministre.

M. Monis répliqua. Il dénonça la thèse audacieusement soutenue par le garde des sceaux, à savoir qu'un juge d'instruction peut être dépouillé de son dossier sous prétexte de négligence. Au reste M. Rempler n'avait pas été négligent, et si le ministre, tenant la promesse faite aux Chambres le 5 novembre 1895, apportait le dossier, on y verrait la preuve de l'activité fructueuse du juge d'instruction. Seulement pour légitimer son action contre des personnes non comprises dans le réquisitoire initial, il demandait au parquet un réquisitoire nouveau et exposait ses raisons dans une lettre au procureur de la République. M. Monis s'attacha enfin à établir que la désignation de M. Le Poittevin avait été irrégulière.

Le garde des sceaux se plaignit que M. Monis parût mieux informé que lui-même et dût sans doute ses renseignements aux confidences des magistrats intéressés. Il affirma que le réquisitoire initial était suffisant et la désignation de M. Le Poittevin correcte, en s'appuyant sur un rapport du procureur général.

Le président du Conseil réclama l'ordre du jour pur et simple, pour que le Sénat ne pût être accusé d'entraver les efforts du cabinet vers la justice et la lumière. M. Monis répliqua que les efforts du cabinet étaient mal conçus.

Finalement, le Sénat vota une formule qui combinait deux ordres du jour proposés : « Le Sénat, résolu à faire la lumière complète sur les affaires des chemins de fer du Sud et à rechercher toutes les responsabilités, mais regrettant les irrégularités commises dans le remplacement du juge commis à l'instruction ouverte le 6 novembre, passe à l'ordre du jour. » La première partie fut adoptée à l'unanimité de 254 votants, la deuxième à la majorité de 161 voix contre 67 ; l'ensemble réunit 164 voix contre 8.

L'échec du ministère n'était pas douteux. Si l'événement s'était produit à la Chambre des députés, il est certain que le cabinet se fût retiré. Il resta, mais, chose singulière, il se sentit atteint puisque, pour panser sa blessure, il voulut demander à la Chambre un vote de confiance.

Un député, M. Pams, dépose le 13 février la demande suivante : « Je demande à interpeller le gouvernement sur les récents incidents de l'instruction des Chemins de fer du Sud et sur sa politique générale. » La discussion eut lieu le même jour. L'interpellateur déclara que l'attitude du Sénat relevait d'un plan concerté pour atteindre le ministère et la Chambre des députés elle-même ; que le Sénat ne pouvait par une obstruction systé-

Digitized by Google

matique porter atteinte au libre jeu des institutions. « Monsieur le président du Conseil, conclut-il, je demande l'avis du gouvernement sur cette grave question. Je vous demande si vous croyez pouvoir assurer le fonctionnement régulier de la Constitution, si vous avez envisagé l'issue de ce conflit possible. Je vous demande si, malgré l'attitude du Sénat, le ministère est toujours décidé à maintenir son programme, si sa politique restera la même, s'il est résolu à poursuivre la réalisation des réformes qu'il a promises au pays et à achever sans faiblir l'œuvre de justice qu'il a commencée. »

Le garde des sceaux remercia M. Charmes de lui avoir fourni l'occasion de réfuter des allégations inexactes produites à la tribune du Sénat. Il refit le récit des incidents en justifiant ses actes en toutes circonstances, récit contesté en fait et en droit par MM. Constant Dulau et Claüsel de Coussergues. Le président du conseil réclame un ordre du jour de confiance; dans l'incident particulier, dit-il, c'est le programme entier du ministère qui est visé. Et la Chambre par 326 voix contre 43 adopta la formule de M. Sarrien et de ses collègues : « La Chambre, confiante dans la fermeté du gouvernement pour faire la lumière complète sur l'affaire des chemins de fer du Sud, pour rechercher toutes les responsabilités et faire aboutir les réformes promises et attendues par le pays, passe à l'ordre du jour ».

Le 15 février, la discussion recommença devant le Sénat entre M. Monis et le garde des sceaux, sur la réalité des faits allégués. J'en retiens seulement la conclusion. MM. Le Royer, Dusolier et Franck-Chauveau avaient proposé un ordre du jour ainsi conçu : « Le Sénat, considérant que la séparation du pouvoir politique et du pouvoir judiciaire est la première des règles constitutionnelles et la garantie la plus essentielle de la sécurité des citoyens, blâme l'intervention abusive du garde des sceaux dans l'œuvre de la justice et passe à l'ordre du jour ». Ils se rallièrent ensuite à la formule moins agressive de MM. Bérenger et Volland qui fut adoptée par 169 voix contre 71 : « Le Sénat, confirmant son ordre du jour du 11 février, passe à l'ordre du jour. »

Deuxième échec pour le ministère. Une question se posait, que M. Demôle formula immédiatement dans les termes suivants : « Messieurs, un certain nombre de mes collègues et moi, nous nous disposions à déposer une demande d'interpellation sur l'interprétation que le ministère entend donner à l'article 6 de la loi du 25 février 1875 relatif à la responsabilité ministérielle devant les Chambres. — En présence du vote que le Sénat vient d'émettre, nous ajournons la réalisation de ce projet, en attendant les résolutions que ce vote aura inspirées au gouvernement. »

Le cabinet, directement mis en demeure, examina longtemps la situation qui lui était faite, puis décida que, gardant la confiance de la Chambre des députés, il n'était pas tenu de se retirer devant l'hostilité du Sénat.

Il fut encouragé dans cette attitude par le nouveau débat élevé devant la Chambre le 20 février. MM. Chaudey et Drake demandaient à interpeller le garde des sceaux « sur ses déclarations contradictoires au cours des récentes interpellations ». Le garde des sceaux, MM. Chaudey et Barthou

Digitized by Google

maintinrent la discussion sur son terrain primitif. Mais M. Ribot déclara que le débat avait un côté politique et le président du conseil s'empara de cette déclaration pour poser la question de confiance générale. Il montra la majorité du Sénat se constituant « et pour blâmer M. Ricard de son attitude envers M. Rempler et pour rejeter la loi sur les accidents du travail et pour voter contrairement à l'avis très formellement, très nettement exprimé du gouvernement, la loi qui interdit aux ouvriers des chemins de fer de se coaliser ». Répudiant l'idée de soulever un conflit, il déclara qu'il ne se retirerait pas tant qu'il garderait la confiance de la Chambre des députés. Il refusa d'ailleurs de séparer la cause du cabinet de celle de M. Ricard et pria la Chambre de voter l'ordre du jour de M. Sarrien : « La Chambre, confirmant son vote du 13 février, renouvelle au gouvernement l'expression de sa confiance et passe à l'ordre du jour. » Ce texte fut adopté par 283 voix contre 238. Une égale majorité, 279 contre 234 rejeta la disposition additionnelle proposée par M. Lasserre : ... mais regrettant l'intervention du garde des sceaux dans l'œuvre de la justice ».

De son côté, le Sénat, à la séance du 21 février, entendit lecture d'une déclaration signée de MM. Demôle, Le Royer et Franck-Chauveau, et ainsi conçue :

« Messieurs, après la déclaration de M. le président du Conseil à la Chambre des députés, nous jugeons inutile de maintenir une interpellation qui n'a plus de raison d'être et à laquelle l'attitude du ministère a refusé d'avance sa sanction constitutionnelle.

« Le ministère entend gouverner sans le Sénat. Il a cru pouvoir en appeler d'une Chambre à l'autre ; il prétend que la responsabilité ministérielle ne peut être évoquée devant le Sénat.

« Nous protestons contre cette atteinte aux dispositions précises de la loi constitutionnelle. Nous entendons conserver intact le dépôt que la Constitution républicaine a remis aux mains du Sénat. Nous affirmons de nouveau notre droit de contrôle et la responsabilité des ministres devant les deux Chambres.

« La réponse parlementaire aux paroles et aux actes du cabinet pourrait être de notre part un refus absolu de concours, mais le Sénat ne veut pas suspendre la vie législative du pays. Malgré l'attitude du ministère, le Sénat n'entend pas renoncer à faire son devoir. Il entend maintenir l'intégralité de ses droits ; il statuera dans son indépendance, et sans autre préoccupation que l'intérêt du pays, sur les propositions du ministère et lui demandera compte de ses actes.

« Le pays prononcera entre des ministres qui n'ont pas craint de provoquer la crise la plus grave et une Assemblée qui, pour ne pas compromettre la paix publique, ne veut pas aggraver le conflit constitutionnel, bien qu'elle ait pour elle le droit et la loi. »

Le président du Conseil se borna à déclarer que la provocation n'était ni dans les intentions ni dans les actes du cabinet.

Comme conclusion, MM. Labiche, Cordelet et Dusollier prièrent le Sénat de voter le texte suivant : « Le Sénat approuvant la déclaration qui

Digitized by Google

vient d'être lue à la tribune, passe à l'ordre du jour. » Ce texte fut effectivement voté par 184 voix contre 60.

Un nouvel incident survint le 3 avril, au sujet de l'interpellation de MM. Milliard, Bernard-Lavergne, Demôle et Franck-Chauveau, sur la politique extérieure du gouvernement. M. Bisseuil proposa l'ajournement de la discussion; le Cabinet avait récemment fourni les explications aux deux Chambres; la Chambre des députés avait approuvé à une forte majorité; le Sénat n'avait pas désapprouvé; aucun fait nouveau ne justifiait l'interpellation. Le président du Conseil appuya la demande d'ajournement. Elle fut cependant rejetée par 159 voix contre 112. M. Milliard donna les motifs de ce vote : « Il y avait une équivoque; elle est née du débat de mardi dernier. L'honorable M. Bardoux a posé au gouvernement une série de questions; M. le président du Conseil lui a répondu. Par une prudence et une réserve excessives à mon avis, la question n'a pas été transformée en interpellation. Aucun ordre du jour n'a été voté; aucun ne pouvait l'être. Et alors que s'est-il passé au dehors? La presse ministérielle, les amis du gouvernement en ont profité, pour affirmer, non sans quelque témérité, que le Sénat avait été satisfait des explications de M. le président du Conseil et que s'il n'avait pas donné à la politique extérieure du gouvernement une approbation expresse, il lui avait tout au moins accordé une approbation tacite. C'est là qu'est l'équivoque. Nous estimons qu'il est de la dignité et de l'intérêt du Sénat de la dissiper; nous pensions qu'il était aussi de la dignité et de l'intérêt du gouvernement de la faire cesser ».

Le président du Conseil déclara qu'il ne croyait pas pouvoir répondre à l'interpellation. Après de courtes explications de MM. Milliard et Baduel, le Sénat vota par 155 voix contre 85 l'ordre du jour suivant : « Le Sénat prenant acte de la déclaration du gouvernement qu'il ne peut ajouter aucune explication à celles qu'il a déjà fournies, et jugeant ces explications insuffisantes, déclare qu'il ne peut lui accorder sa confiance et passe à l'ordre du jour. »

Ce vote, malgré sa netteté, ne pouvait déterminer la retraite d'un cabinet qui avait promis de demeurer tant que la Chambre ne lui aurait pas retiré sa confiance. Une ressource restait au Sénat pour venir à bout de ses adversaires : le refus de crédits. L'occasion se présenta à la fin du mois d'avril. Les crédits votés pour Madagascar ne dépassaient pas la date du 30 avril. Le cabinet fut obligé d'en solliciter de nouveaux. La Chambre les accorde sans difficulté; mais le Sénat les refuse le 21 avril. Le sens de ce vote est déterminé par la déclaration lue à la tribune par M. Demôle : « Messieurs, trois fois le Sénat, à des majorités considérables — dans des circonstances qui sont présentes à tous les esprits — a refusé sa confiance au ministère. Cependant, en violation de la loi constitutionnelle, ce ministère s'est maintenu au pouvoir. Aujourd'hui il vous demande de voter des crédits pour l'expédition de Madagascar. Certes il ne saurait entrer dans la pensée d'aucuns de nous de marchander les crédits nécessaires aux soldats de la France, à ceux qui défendent dans nos possessions lointaines son honneur et son drapeau. Le Sénat salue en eux les plus chers

Digitized by Google

enfants de la patrie, et il n'est pas de sacrifices qu'il ne soit prêt à consentir pour leur épargner les souffrances ou les préserver d'un danger. Nous ne refusons donc pas les crédits, nous sommes prêts à les voter; mais nous ne pouvons les accorder au ministère actuel. Nous proposons au Sénat d'en ajourner le vote jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres. « L'ajournement fut voté par 168 contre 91. Le président du Conseil avait réclamé pour l'Assemblée nationale le droit d'interpréter la Constitution. M. Vignancour avait signalé au Sénat la gravité du vote qu'il allait émettre. Enfin le président du Sénat avait dû, le règlement en main, calmer les scrupules de M. Bernard qui jugeait impossible l'ajournement d'un projet de loi sur lequel aucun raport n'avait été fait.

A ce coup, le cabinet se détermina à se retirer. Mais avant de remettre sa démission au Président de la République, le cabinet jugea à propos de lire une déclaration devant la Chambre des députés. Cette Assemblée, qui s'était ajournée au 19 mai, se réunit néanmoins le 23 avril pour entendre le président du conseil démissionnaire. Il indiqua qu'il se retirait par patriotisme, pour éviter que les crédits nécessaires aux troupes ne puissent même un seul instant rester en souffrance. « Mais, ajouta-t-il, en agissant ainsi, nous n'avons pas, messieurs, oublié que nous avions d'autres devoirs à remplir envers la Chambre des députés et envers le pays républicain. Cette Chambre nous a donné à maintes reprises d'éclatants témoignages de confiance. A l'heure même où je parle, le cabinet qui est sur ces bancs y siège par la volonté de la majorité des représentants directement élus par le suffrage universel. Nous n'avons pas cru possible de remettre notre démission à M. le Président de la République avant d'être venus devant vous pour vous rendre compte des motifs patriotiques de notre résolution et vous donner l'assurance qu'aucune autre considération n'aurait pu nous déterminer à quitter le poste où votre confiance nous a jusqu'ici énergiquement maintenus.

« Nous ne permettrions pas en effet qu'une fausse interprétation des motifs de notre retraite pût faire croire au pays que nous avons un seul instant abandonné la doctrine professée par les plus illustres de nos prédécesseurs au gouvernement de la République, par Gambetta et par Jules Ferry, et suivant laquelle c'est à la Chambre directement issue du suffrage universel qu'appartiennent l'initiative et la direction générale de la politique ; à elle seule qu'appartient suivant le mot de l'ancien président du Sénat « le pouvoir de faire et de défaire les ministères ».

« C'est avec l'approbation manifeste de la Chambre que nous avons, en restant jusqu'ici au pouvoir, affirmé cette doctrine ; nous la croyons conforme, non seulement aux dispositions de la loi constitutionnelle, mais à l'esprit même des institutions politiques dans une grande démocratie qui ne reconnaît pas d'autre souveraineté que celle du suffrage universel.

« Pour l'avoir affirmé, non seulement par nos paroles, mais par nos actes, on nous a accusés de n'être plus « un ministère constitutionnel ».

« Messieurs, nous n'avons voulu faire à cette accusation qu'une seule réponse ; nous avons rappelé que le droit de se prononcer sur elle ne peut

Digitized by Google

être reconnu ni à l'une ni à l'autre des deux Chambres, mais au seul pouvoir auquel appartient le droit d'interpréter la Constitution, l'Assemblée nationale. »

Les ministres quittèrent aussitôt la salle.

Après leur départ, et malgré la demande d'ajournement fondée par M. Maurice Lebon sur l'absence d'un gouvernement, une vive discussion s'engagea. M. Henri Ricard proposa un projet de résolution : « La Chambre affirme à nouveau la prépondérance des élus du suffrage universel et sa résolution de poursuivre les réformes démocratiques. » M. Goblet affirma le droit exclusif de la Chambre à l'égard des ministres; sinon, dit-il, le fonctionnement de la Constitution serait impossible, la Chambre pouvant à son tour rejeter les ministres investis de la confiance du Sénat. Il proposait une résolution très nette : « La Chambre, considérant les circonstances dans lesquelles se produit la démission ministérielle, déclare qu'elle ne donnera son concours qu'à un ministère résolu à poursuivre l'œuvre des réformes et à faire respecter les droits supérieurs du suffrage universel ». Il finit cependant par se rallier à la proposition de M. Ricard qui obtint, sur nombre d'autres, la priorité par 291 voix contre 250, dont la première partie fut votée par 309 voix contre 38, la deuxième par 417 contre 37 et l'ensemble par 257 contre 0. L'ajournement de la discussion avait été préalablement repoussé par 283 voix contre 268.

M. Sarrien d'abord, M. Méline ensuite, essayèrent inutilement de former un ministère de concentration. M. Méline réussit rapidement à constituer un cabinet modéré et homogène, qui lut sa déclaration aux deux Chambres le 30 avril. Il recueillit au Sénat une approbation facile à prévoir. A la Chambre, un nouveau débat s'ouvrit.

La déclaration ministérielle contenait le passage suivant : « Nous poursuivrons d'abord une œuvre d'apaisement en nous efforçant de rétablir l'harmonie indispensable des pouvoirs publics. La Chambre des députés, issue du suffrage universel direct, exerce une action prépondérante dans la direction générale de la politique; mais, si elle tient de ses origines et de la constitution des droits incontestables, il est impossible de légiférer et de gouverner sans le concours du Sénat. C'est là une question de fait qui domine et qui rend inutiles les controverses théoriques. La bonne volonté réciproque a suffi jusqu'ici à résoudre toutes les difficultés; c'est à elle que nous faisons encore appel. »

Aussitôt la déclaration lue, le président de la Chambre annonça le dépôt de trois interpellations : celle de M. Goblet sur la formation du nouveau ministère, celle de M. Gauthier (de Clagny) sur la nécessité de réviser intégralement les lois constitutionnelles, celle de M. Henri Ricard sur la formation du ministère en dehors de la majorité du 23 avril. Les trois interpellations furent jointes et discutées immédiatement.

Des nombreux et importants discours qui furent prononcés à cette occasion, je détache seulement les fragments qui ont une portée juridique.

M. Goblet commença par un exposé de principes : « Le régime parlementaire comporte certaines règles essentielles qu'on ne peut transgresser sans s'exposer aax pires aventures et sans encourir, en tout cas, de très

Digitized by Google

lourdes responsabilités. Et je ne puis m'empêcher de dire ici, au nom de mes amis et au mien, que jamais ces règles n'ont été plus violemment méconnues qu'aujourd'hui.

« S'il est vrai en effet, comme on l'a toujours professé, que c'est à la Chambre des députés, même dans les pays où existe la dualité des Chambres, qu'appartient la direction générale de la politique et, par conséquent, le droit de faire et de défaire les ministères, il s'ensuit qu'un cabinet ne peut être régulièrement et constitutionnellement formé qu'à la condition qu'il réponde aux indications de la Chambre et qu'il soit la représentation de la majorité.

« Sans doute la concentration a souvent contraint à méconnaître partiellement cette règle ; mais la concentration a vécu, et le ministère Bourgeois a été constamment soutenu à la Chambre par une majorité républicaine et suffisamment homogène.

« J'ai le droit de dire que dans cette majorité il y a trois choses : une majorité, une politique et les éléments d'un gouvernement régulier. Et j'ajoute qu'à aucune époque, depuis vingt ans que fonctionne la Constitution de 1875, jamais la situation n'avait été plus nette, jamais par conséquent il n'avait été plus nécessaire, je dirai plus obligatoire, en même temps que plus facile de se conformer à la règle, c'est-à-dire de prendre dans la majorité un cabinet qui s'inspirât de sa politique.

« On ne l'a point fait. M. Sarrien a été un moment chargé de constituer le nouveau cabinet. Mais M. Sarrien n'avait pas qualité pour représenter la majorité du 23 avril, et d'ailleurs sa mission était pour un cabinet de conciliation. Et le ministère actuel « est pris tout entier dans la minorité et se trouve par conséquent en opposition avec la majorité de la Chambre. » Il était du reste prêt depuis longtemps, en dépit de semblants de négociations ; « il y a eu là de la part du parti modéré un véritable complot contre la politique progressiste et les droits du suffrage universel ». Ce cabinet est responsable d'une violation et de la Constitution et des règles parlementaires. Sa politique est autre que celle que la Chambre a consacrée de ses votes. Que fera-t-il pour contraindre le Sénat à s'incliner devant les volontés du suffrage universel exprimées par la Chambre? Pense-t-il donc, suprême injure pour la Chambre, que celle-ci puisse se déjuger à huit jours d'intervalle? »

M. Gauthier (de Clagny), s'attacha à démontrer que l'incompatibilité du régime parlementaire et de la forme républicaine étant bien établie, il était urgent de reviser la Constitution de 1875, en s'inspirant des institutions en vigueur aux Etats-Unis et en Suisse.

M. Paul Deschanel déclara que nul républicain n'entendait contester la souveraineté du suffrage universel ; mais « il s'agit de savoir par quels organes la souveraineté nationale peut et doit s'exercer ; c'est là toute la question ; et nous pensons, nous, par exemple, que l'omnipotence d'une Assemblée est la négation même de la souveraineté du peuple ». Aussi, l'échec pratique de la politique radicale étant avéré, la Chambre ne se déjugerait pas en approuvant le programme de réformes du nouveau cabinet, après avoir, le 23 avril, proclamé les droits du suffrage universel.

Digitized by Google

Le président du conseil traita la question de droit en ces termes :

« Je dis, et nous l'avons affirmé dans la déclaration, que c'est la Chambre des députés qui fait et défait les ministères... parce que, en effet, tenant ses pouvoirs du suffrage universel direct, elle a qualité pour se prononcer sur l'orientation générale de la politique du gouvernement. J'ajoute que ce droit de la Chambre est sanctionné par une disposition constitutionnelle, qui permet à la majorité des députés, quand un cabinet ne se retire pas devant un vote de méfiance, de le mettre en accusation. Par conséquent, un simple vote de défiance de la Chambre, qui met un cabinet en minorité, le force à se retirer. C'est une jurisprudence constante. Quels sont maintenant les droits du Sénat ? Certes le Sénat a le droit de se prononcer aussi sur la direction donnée à la politique générale; l'article 6 de la Constitution le lui donne, puisqu'il déclare que les ministres sont responsables devant les Chambres, et que le droit d'interpellation n'a jamais été contesté au Sénat. Mais ce droit du Sénat manque de sanction.

« Il n'est pas douteux qu'un cabinet puisse résister à un vote isolé du Sénat comme il pourrait aussi résister à un vote isolé de la Chambre. Mais il y a cette différence, je le répète, que si le cabinet résiste à un vote de défiance de la Chambre, il peut être mis en accusation; tandis que s'il résiste à un vote de défiance du Sénat, le Sénat n'a aucune ressource, son droit manque de sanction.

« Je dis donc qu'un cabinet peut résister à un vote de défiance du Sénat. Mais lorsque le Sénat émet contre un cabinet une série de votes de défiance, et qu'après cette série de votes, il refuse son concours au gouvernement, il est évident que la situation de celui-ci devient intenable et qu'il est obligé de se retirer.

« C'est là, messieurs, je le répète, une question de fait plus que de droit, et il est clair que, tant que le Sénat existera, la situation restera la même.

« Messieurs, tant que le Sénat existera, il faudra que le gouvernement compte avec lui, comme cela se passe dans tous les pays parlementaires. Partout où il y a deux Chambres, il est nécessaire que le gouvernement ait les yeux fixés sur l'une et sur l'autre.

« La vérité, messieurs,... c'est que dans notre Constitution, l'accord volontaire des pouvoirs publics est indispensable pour la bonne marche du gouvernement. Rien ne peut y suppléer et par conséquent j'ai raison de dire, messieurs, revenant à mon point de départ, qu'il n'y a aucune contradiction entre la formule qui affirme la prépondérance du suffrage universel et les droits respectifs du Sénat et de la Chambre tels qu'ils résultent de la Constitution. »

M. Léon Bourgeois entreprit à son tour de prouver que le Sénat ne pouvait renverser les ministères ; non seulement tous les précédents sont en ce sens, mais si les prétentions du Sénat étaient fondées, ce droit joint au droit de dissolution assurerait au Sénat une prépondérance excessive. Au reste le conflit n'est plus entre le Sénat et le ministère ; il est entre les deux Chambres. Pour le résoudre, il serait vain de compter sur un revirement de la Chambre, ou sur la dissolution plus dangereuse pour le Sé-

Digitized by Google

nat, à la veille d'un renouvellement partiel, que pour la Chambre. L'unique moyen, c'est la convocation de l'Assemblée nationale pour l'interprétation de l'article 6.

La discussion fut close par le vote de l'ordre du jour proposé par M. Bozérian et ses collègues : « La Chambre, affirmant la souveraineté du suffrage universel et approuvant la déclaration du gouvernement passe à l'ordre du jour. » La première partie fut adoptée à l'unanimité de 569 votants, la seconde par 230 voix contre 196 et l'ensemble par 299 contre 256. Une disposition additionnelle « invitant le gouvernement à poursuivre la stricte application des lois scolaires et militaires ainsi que de la loi d'accroissement » avait été déposée puis retirée.

Tels sont les faits. Ils ont donné lieu à de longues et vives polémiques desquelles diverses questions de droit constitutionnel et parlementaire peuvent et doivent être dégagées.

La première question concerne les droits du Sénat relativement à la responsabilité politique des ministres. Le Sénat peut-il renverser un ministre, un ministère ?

Au point de vue du droit strict et positif, c'est-à-dire des textes constitutionnels de 1875, la solution ne paraît guère douteuse. L'art. 6 § 1 de la loi du 25 février 1875 est ainsi conçu : « Les ministres sont solidairement *responsables devant les Chambres* de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. » La loi constitutionnelle donne ainsi aux deux Chambres une situation identique, et si la Chambre peut invoquer ce texte pour contraindre à la retraite un cabinet auquel elle a refusé sa confiance, le Sénat est autorisé à faire de même.

Pour échapper à cette conclusion on dira peut-être que l'article 6 règle uniquement la responsabilité criminelle des ministres, pour laquelle en effet le Sénat, érigé en Haute Cour de justice, joue le rôle de juge. Mais sur quel texte alors s'appuierait la responsabilité politique des ministres envers la Chambre des députés ? La vérité, c'est que la Constitution a eu l'intention d'adopter le régime parlementaire, dans des conditions qu'il y aura lieu de préciser, et avec lui ses dépendances naturelles parmi lesquelles la responsabilité politique des ministres. Le texte de l'art. 6 est assez large pour embrasser les divers modes de la responsabilité ministérielle.

Ne convient-il pas cependant pour en déterminer le sens exact de le combiner avec la loi du 24 février 1875 qu'on a appelée « la charte propre et spéciale du Sénat ? » Cette loi ne se borne pas à déterminer la composition du Sénat et l'élection de ses membres ; elle reprend encore ses attributions pour les confirmer et les préciser. Or elle ne contient relativement à la responsabilité des ministres qu'une seule disposition, l'art. 9, où il est question seulement de responsabilité pénale (1). Et l'on voit bien le système des lois constitutionnelles. D'un côté un texte, l'art. 6 de la loi du 25 février 1875, dont la formule très large embrasse à la fois tous les

(1) « Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour y juger, soit le Président de la République, soit les ministres. »

Digitized by Google

modes de la responsabilité ministérielle et les droits divers des deux Chambres ; d'un autre côté des textes spéciaux, l'art. 9 de la loi du 24 février 1875 et l'art. 12 de la loi du 16 juillet 1875, précisant partiellement au moins les conditions de la responsabilité. L'art. 6, à cause de sa généralité même, ne saurait être pris au pied de la lettre. Si on devait l'entendre strictement, on serait forcé d'admettre qu'il donne aux deux Chambres des droits semblables non seulement relativement à la responsabilité politique, mais encore relativement à la responsabilité pénale. Or, sur ce dernier point, les droits des deux Chambres sont constitutionnellement différents, l'une ayant l'accusation et l'autre le jugement. Donc la formule générale de l'art. 6 se concilie avec l'attribution aux deux Chambres de droits différents. S'il en est ainsi en matière criminelle, il peut en être de même en matière politique. L'art. 6 ne met pas obstacle à une différence, à ce point de vue, entre la Chambre et le Sénat.

Je ne crois pas que cette argumentation puisse être admise. Il est excessif de considérer la loi du 24 février 1875 comme la charte propre et spéciale du Sénat, ou du moins comme une loi complète. Si même elle n'avait pas besoin en fait d'être complétée par les lois du 25 février et du 16 juillet 1875, il est trop visible que le but essentiel de la loi du 24 février 1875 est l'organisation seule du Sénat, et non ses attributions. Au reste, pour interpréter la loi du 24 février, soit dans l'ensemble, soit dans ses dispositions particulières, il faut se reporter aux travaux préparatoires et aux discussions qui l'ont précédée. « Chacun sait (cela fut dit constamment) que le groupe Wallon dans les divers amendements acceptés par l'Assemblée, s'inspira surtout sinon du texte, du moins de l'esprit du projet Dufaure. Or le garde des sceaux de M. Thiers avait expliqué qu'il demandait la reconnaissance des mêmes droits aux deux Chambres, avec cette différence que les députés auraient l'initiative et la priorité des lois de finances, et le Sénat des attributions judiciaires. On ne vise donc, dans les lois du 24 février, que les points où le Sénat n'a pas les mêmes attributions que la Chambre des députés, les lois financières et la responsabilité pénale des ministres, et si l'on ne dit rien de la responsabilité politique, c'est que là ses droits sont égaux à ceux des députés (1) ».

La doctrine adverse concède cependant que « la formule de l'art. 6 de la loi du 25 février 1875, interprétée conformément à la tradition, donne au Sénat quelque chose de plus que le droit de juger les ministres accusés par la Chambre des députés. « Il peut *contrôler* le ministère par des questions, des interpellations, des enquêtes parlementaires ;... ce droit, même dépourvu de la sanction précise que peut lui donner la Chambre des députés, n'est point négligeable et indifférent (2) ». « Il est vrai que, en usant de ces moyens, le Sénat ne pourra pas leur donner une sanction politique immédiate et directe. Mais les constatations qu'il obtiendra grâce à eux, les votes qu'il émettra à la suite, n'en auront pas moins l'autorité morale qui appartient aux résolutions prises par une grande Assemblée et qui

(1) Duguit, le Sénat et la responsabilité politique du ministère. *Revue du Droit public* t. V. p. 431.
(2) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 832.

Digitized by Google

peut suffire à faire triompher la vérité devant l'opinion publique. La Constitution de 1791 donnait au Corps législatif le droit de demander aux ministres des renseignements et de leur poser des questions, et pourtant elle n'établissait pas vraiment la responsabilité politique des ministres. Lorsque, sous le second Empire, le droit d'interpellation fut rendu au Corps législatif et au Sénat par le décret du 19 janvier 1867, la discussion ne pouvait se terminer que par l'ordre du jour pur et simple ou par un ordre du jour appelant l'attention du gouvernement sur l'objet des interpellations (art. 4-6); et cependant cela fut considéré à cette époque comme la conquête pour les Chambres d'un droit très important (1) ».

La concession, même avec ces réserves, est précieuse, et elle décide, je crois, la question tant au point de vue des textes qu'au point de vue rationnel. Si l'art. 6 de la loi du 25 février 1875 donne au Sénat le droit de contrôler le ministère, il donne le même droit, en même temps et dans les mêmes conditions, à la Chambre des députés; car aucun autre texte constitutionnel ne détermine la responsabilité politique des ministres envers la Chambre. Donc, au point de vue du droit de contrôle, quelles qu'en soient les conséquences, les deux Chambres sont traitées d'identique façon; le texte accorde ou refuse aux deux Assemblées sans différence le droit de pousser le contrôle jusqu'à la responsabililé politique.

Voilà pour le texte. Rationnellement, comment comprendre le contrôle platonique qu'on veut bien reconnaître au Sénat? Si vraiment les constatations et les votes du Sénat ont une *autorité morale*, sur qui se fera donc sentir cette autorité, sinon sur les ministres? et qu'est-ce à dire sinon que les ministres devront quitter le pouvoir le jour où les constatations de la *grande assemblée* leur seront ouvertement défavorables et où ses votes souligneront ces constatations ? L'autorité morale du Sénat « peut suffire à faire triompher la vérité devant l'opinion publique »; et si cette vérité, c'est que les ministres gouvernent mal (car telle est théoriquement la cause des chutes ministérielles), il n'est pas assez que le Sénat l'ait montrée à l'opinion publique consentante! Il faudra que la Chambre intervienne par surcroît, sous peine de violer la Constitution? Quelle étrange procédure! Pour l'imposer à nos esprits stupéfaits, un texte bien formel serait indispensable.

Quant aux textes de 1791 et de 1867, une analyse détaillée montrerait, je crois, qu'ils n'ont rien de commun avec la question présente. Sans entreprendre ce long travail, je me bornerai à faire remarquer que, très expressément, ils donnaient au Corps législatif un droit dépourvu de sanction. Ils étaient formels.

« Pour terminer, je rappellerai un autre texte constitutionnel, qui montrera aux jurisconsultes français qu'il ne faut pas abuser du terme *ministres responsables* inscrit dans une Constitution, et qu'il a pu recevoir des sens singulièrement atténués. L'article 2 du sénatus-consulte des 8-10 décembre 1869 était ainsi conçu : « Les ministres ne dépendent que de l'Empereur. *Ils sont responsables*. Ils ne peuvent être mis en accusation que

(1) Esmein, *op. cit.* p. 777-778.

Digitized by Google

par le Sénat. » Quel droit en résultait-il pour le Corps législatif quant à la mise en jeu de la responsabilité ministérielle (1) ! » Une seule remarque : l'art. 6 de la loi du 25 février 1875 dit que les ministres sont responsables *devant les Chambres*.

Ainsi la loi constitutionnelle, examinée dans son texte, conduit à reconnaître aux Chambres, en fait de responsabilité politique des ministres, les mêmes droits.

« Mais pour que l'article eût cette portée, il faudrait de deux choses l'une : ou que le gouvernement parlementaire ait été inventé en 1875 et n'ait pas eu, spécialement dans notre pays, une histoire et une doctrine antérieures, auxquelles naturellement on s'est alors référé ; — ou que l'Assemblée Nationale, en votant ce texte, ait voulu organiser le gouvernement parlementaire dans des conditions toutes nouvelles qu'elle aurait arrêtées après mûre délibération. Or on va voir ce qui en est.

« La formule contenue dans la première partie de l'article 6 et d'après laquelle les ministres sont responsables devant les Chambres, n'était point nouvelle en 1875 ; il s'en fallait de beaucoup. C'était la formule générale et classique du gouvernement parlementaire, en France et dans tous les pays de langue française... Mais ceux qui jadis écrivaient ou prononçaient cette formule, en l'appliquant à la monarchie constitutionnelle en France et dans les pays voisins (et non pas seulement à l'Angleterre), l'entendaient très nettement en ce sens que le sort des cabinets ministériels dépendait de la seule Chambre populaire, et non de la Chambre Haute, qui n'était pas alors élective » (2).

« Et l'on voudrait que l'article 6 de la loi du 25 février 1875 eût brusquement bouleversé tout cela et introduit un système absolument nouveau ; que la majorité de l'Assemblée Nationale, se jetant dans l'inconnu, ait renié ses docteurs habituels ! Pour que cela fût admissible, pour que les termes de l'article 6 eussent pris ainsi un sens nouveau et absolu, il eût fallu que l'Assemblée Nationale le voulût, manifestât clairement cette volonté ; et cela n'aurait pu avoir lieu, puisqu'il s'agissait d'une grande nouveauté, sans un sérieux et solennel débat. Or, le texte qui forme l'article 6 a été adopté sans débat en seconde et en troisième lecture » (3).

La réponse à ces considérations a été très complètement donnée par M. Duguit (4), et je ne puis que résumer ses observations judicieuses. Pour interpréter les lois de 1875, il y a des guides plus sûrs que le duc de Broglie et Prévost-Paradol : ce sont les auteurs mêmes de ces lois, dont les rapports et les discours contiennent, à maintes reprises, l'affirmation de l'égalité volontairement établie entre les deux Chambres. On sait d'ailleurs qu'en 1875, on a voulu « instituer un régime transactionnel où on consacrait sans le dire la réforme républicaine pour avoir l'adhésion des républicains, sans trop effrayer les monarchistes. La clause principale de ce com-

(1) Esmein, *op. cit.* p. 832.
(2) Esmein, op. cit. p. 824-825. Il cite : Hello, du *Régime constitutionnel*... 3e éd. 1848, t. II. p. 267 ; — Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France*, ch. VIII, p. 275 et s. ; — Prévost-Paradol, *La France Nouvelle* liv. II ch. IV p. 112.
(3) Esmein, op. cit. p. 828.
(4) Loc. cit.

Digitized by Google

promis était la création d'une Chambre Haute, qu'on fit élective pour plaire aux libéraux, et qu'on voulut aussi puissante que la Chambre Basse, pour rassurer les conservateurs » (1). Enfin l'Assemblée Nationale avait elle-même renversé un assez grand nombre de cabinets pour savoir ce qu'est la responsabilité ministérielle pour entendre la formule de l'art. 6, et si elle avait songé à nier le droit du Sénat, elle l'eût nié expressément. On a ainsi la preuve, réclamée par l'opinion adverse, que l'Assemblée Nationale a voulu rompre avec ses docteurs habituels.

Un dernier argument a été produit. « Dans le génie et l'équilibre du gouvernement parlementaire, le droit pour une Chambre de décider du sort des ministères, de les faire tomber ou de les maintenir par ses votes, a pour contre-partie nécessaire le droit, pour le pouvoir exécutif, de dissoudre cette Assemblée avant l'expiration de ses pouvoirs et d'en appeler d'elle au pays lui-même par de nouvelles élections... Une Chambre qui pourrait forcer les ministres à démissionner ou les maintenir à son gré, et qui ne pourrait pas être dissoute par le pouvoir exécutif, serait en réalité un pouvoir tout-puissant qui dominerait tous les autres... Qui oserait soutenir que les lois de 1875 ont voulu donner un pareil rôle au Sénat qu'elles instituaient, avec ses soixante-quinze sénateurs inamovibles ? Si l'on avait voulu donner au Sénat exactement les mêmes droits qu'à la Chambre des députés, il eût fallu le soumettre également au droit de dissolution. C'est ce qu'ont fait plusieurs Constitutions étrangères » (2).

Mais ce droit de dissolution, l'Assemblée Nationale n'en a pas voulu, en 1871, en ce qui concerne le Sénat français. Il lui a été proposé et elle l'a repoussé. Il y a plus : si le Sénat exerçait le droit politique auquel il prétend, il serait impossible de faire juger sa conduite directement par le pays. Le moyen pour cela serait en effet un renouvellement du Sénat par des élections générales. Or ces élections générales, non seulement elles ne peuvent avoir lieu immédiatement, le droit de dissolution n'existant pas ici, mais même elles n'auraient jamais lieu, puisque le Sénat est soumis au régime du renouvellement partiel (3).

Le raisonnement est bien indirect pour ruiner l'autorité du texte constitutionnel qui est formel et des travaux préparatoires qui sont précis. Car on pourrait dire que l'Assemblée Nationale a eu tort de faire du Sénat un pouvoir prépondérant, mais enfin qu'elle l'a fait tel.

Il y a mieux : le raisonnement me paraît fondé sur une conception un peu étroite et, si j'ose dire, inexacte tant de la responsabilité ministérielle que du droit de dissolution. Il semble impliquer que tout cabinet qui subit un échec parlementaire, de quelque gravité que ce soit, doive nécessairement se retirer et que même le Président de la République doive constitutionnellement, en pareil cas, demander leur démission à des ministres qui hésiteraient ou refuseraient. Cela est, je crois, exagéré. Si je ne me trompe, la responsabilité politique des ministres devant les Chambres signifie d'abord que les Chambres peuvent demander aux minis-

(1) Duguit, op. cit. p. 427.
(2) Esmein, op. cit, p. 829. Il cite les constitutions belge (art. 71) et espagnole (art. 32).
(3) Ibid. p. 831.

Digitized by Google

tres la justification de chacun de leurs actes, ensuite que les ministres doivent se retirer lorsqu'ils sont en désaccord avec les Chambres et ne peuvent plus par suite compter sur leur concours, indispensable pour le gouvernement. Naturellement un désaccord quelconque ne suffit pas pour que les Chambres refusent leur concours et que, en conséquence, les ministres se retirent ; il faut un dissentiment d'une certaine gravité (1). Or, il est bien évident que le concours du Sénat est non moins indispensable pour le gouvernement que celui de la Chambre, puisqu'aucune loi ne peut être votée sans ce concours, puisque le Sénat peut refuser le budget, puisqu'en un mot le Sénat peut rendre le gouvernement impossible. Et la conséquence n'est pas le moins du monde que le Sénat soit prépondérant, supérieur à la Chambre des députés ; car un cabinet ne saurait se contenter du concours du Sénat, il lui faut aussi celui de la Chambre, et les deux Assemblées sont à ce point de vue rigoureusement égales.

L'inégalité viendrait-elle de ce que le Sénat ne peut être dissous ? Aucunement. La dissolution n'est pas une punition infligée à une Assemblée récalcitrante (2) ; c'est tout uniment un moyen de consulter le corps électoral, instrument de la souveraineté nationale, et cette ressource suprême implique que, la consultation faite, tous, pouvoirs et particuliers, Assemblées et Gouvernement, s'inclineront devant les résultats, révélés par l'opinion de la majorité récemment élue. Et on voit clairement pourquoi le Sénat ne peut être dissous tandis que la Chambre peut l'être : c'est que le suffrage universel direct est considéré par les lois de 1875 comme la base de nos institutions, le moteur principal de notre Constitution, l'instrument essentiel de la souveraineté nationale, le juge suprême entre les pouvoirs issus plus ou moins directement de lui. Or des deux Chambres, une seule est élue au suffrage universel direct ; celle-ci seule pourra être dissoute. Et le Sénat ne pourra pas être dissous ; non point, comme on l'a dit trop souvent, parce qu'il est élu au suffrage restreint, car les électeurs sénatoriaux sortent tous du suffrage universel et aucune condition particulière d'éligibilité n'est exigée d'eux ; mais parce qu'il est élu indirectement, parce que, pour obtenir à l'aide de la dissolution du Sénat une consultation populaire immédiate (3), il faudrait au préalable dissoudre et la Chambre elle-même et les conseils généraux et les conseils d'arrondissement et les conseils municipaux, tous les corps en un mot qui fournissent ou élisent les électeurs sénatoriaux et qu'il est plus simple et moins dangereux de dissoudre la Chambre seule, parce qu'enfin la consultation nationale perdrait, par l'effet du vote indirect, une partie de sa netteté. L'impossibilité de dissoudre le Sénat n'est donc pas pour ce corps un privilège, un signe de prépondérance ; c'est presque le contraire.

(1) Je n'ignore pas que dans ces vingt dernières années les chutes ministérielles ont eu souvent des causes assez minces ; mais incontestablement, il y a eu abus de la responsabilité ministérielle

(2) Je sais encore que cette opinion erronée est prépondérante en France depuis la dissolution de 1877.

(3) La solution d'un conflit requiert évidemment une consultation immédiate et ne saurait attendre le renouvellement normal des divers intéressés dans une élection sénatoriale.

Digitized by Google

Et voici comment le droit de dissolution se combine avec la responsabilité ministérielle,soit envers la Chambre, soit envers le Sénat.

Le ministère éprouve devant la Chambre un échec grave, il estime que le vote des députés est contraire, non seulement au bien du pays, mais encore à l'opinion des électeurs, à l'opinion publique. Il demande, pour faire la preuve, un décret de dissolution au Chef de l'Etat. La loi constitutionnelle exige le consentement du Sénat. Si la nouvelle Chambre réitère le vote de l'ancienne ou si, dès les élections connues, il est certain qu'elle le réitérerait au besoin, le cabinet doit se retirer, eût-il même l'approbation du Sénat. Si la nouvelle Chambre contient une majorité favorable au cabinet, celui-ci restera, fût-il en désaccord avec le Sénat, car le suffrage universel vient de statuer.

Supposons maintenant un échec subi devant le Sénat, et le ministère convaincu qu'il représente la volonté du suffrage universel. C'est encore la Chambre des députés qui sera dissoute pour que le suffrage universel direct soit consulté, et cette consultation aura, suivant les résultats, pour effet de confirmer le cabinet au pouvoir ou de l'en précipiter.

Mais, si le Sénat refuse de consentir à la dissolution ou de s'incliner devant la volonté du suffrage universel ? Ne le peut-il pas, puisqu'il ne peut être dissous ? Il le peut en fait, comme un homme peut en assassiner un autre ; il ne le peut pas en droit. Et si on objecte que le Sénat, à la différence de l'assassin, n'encourt aucune sanction, je répondrai deux choses. D'abord, « il arrive toujours un moment où le droit constitutionnel n'a d'autre sanction que la probité des hommes qui l'appliquent » (1). Ensuite, la dissolution n'est pas une sanction pénale, et la question se ramène à savoir si on veut consulter le suffrage direct par la dissolution de la Chambre ou le suffrage indirect par la dissolution du Sénat ; les lois de 1875 ont très démocratiquement choisi la première alternative.

Telle est la situation juridique voulue par les auteurs de la Constitution de 1875 : égalité juridique des deux Chambres. On a quelquefois (2) indiqué une différence, non dans les droits accordés aux deux Chambres, mais dans les sanctions qui garantissent ces droits. La Chambre aurait le droit de mettre en accusation, conformément à la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 art. 12, les ministres qui refuseraient de se retirer à la suite d'un vote hostile. Le Sénat n'aurait pas ce droit. Cette doctrine ne peut, je crois, être admise. La Chambre, d'après le texte constitutionnel, peut mettre en accusation les ministres pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Or, jusqu'à ce qu'une loi formelle en ait décidé autrement, le ministre qui garde le pouvoir malgré les votes de la Chambre des députés, ne commet aucun crime. Pour une pareille attitude, les sanctions sont autres, et elles peuvent recevoir application, sans différence entre les deux Chambres. D'une part, le Président de la République peut révoquer le ministre ; d'autre part, chacune des Chambres peut lui refuser le concours parlementaire sans lequel le ministre ne peut remplir pratiquement ses fonctions.

(1) Duguit, loc. cit. p, 443.
(2) V. *suprà* le discours de M. Méline.

Digitized by Google

Il n'y a donc entre les Chambres aucune différence juridique. Seule la pratique du régime parlementaire peut introduire des différences de fait. Ces différences, fort intéressantes bien qu'elles ne puissent altérer la situation respective des Chambres en droit constitutionnel, il est assez naturel qu'elles se résument en ce que la Chambre Basse mettra en jeu la responsabilité parlementaire des ministres plus fréquemment que la Chambre Haute. Il est en effet dans la nature des choses que les grandes questions de la politique générale soient traitées plutôt devant la Chambre issue du suffrage le plus large ou le plus direct. Ce ne serait pas, hâtons-nous de le dire, une raison suffisante pour enlever légalement à la Chambre Haute le droit de renverser les ministères. D'ailleurs, comme on l'a vu, une pareille décision resterait sans effet pratique, puisque la Chambre Haute garderait, avec ses attributions législatives, le pouvoir d'arrêter le gouvernement. On pourrait, il est vrai, réduire, même en matière législative, le Sénat à un simple veto suspensif. Mais alors la Chambre Haute aurait vécu.

Les considérations qui précèdent me dispensent d'examiner longuement les usages parlementaires. Il a été aisé de montrer d'une part que la plupart des crises ministérielles ont été motivées par les votes de la Chambre des députés, et d'autre part que, en quelques circonstances, le Sénat de son côté a renversé des ministres. Aucun fait d'ailleurs n'est plus significatif que la retraite du cabinet Bourgeois, le 23 avril 1896. Après avoir déclaré qu'il demeurerait tant que la confiance de la Chambre des députés lui serait continuée, il dut partir le jour où le Sénat lui refusa les moyens pratiques de gouverner. Il est vrai que, les crédits refusés par le Sénat étant destinés à une expédition militaire, M. Bourgeois a pu colorer sa retraite d'un prétexte patriotique; le fait n'en est pas moins que le Sénat a dans les mains les moyens de contraindre les ministres.

M. Bourgeois avait préconisé un autre moyen de résoudre le conflit. Il s'agissait, disait-il, de l'interprétation d'un texte constitutionnel, l'art. 6 de la loi du 25 février 1875. Or une seule autorité est compétente pour interpréter la Constitution : c'est l'Assemblée Nationale. Il fallait donc la convoquer et lui demander une interprétation officielle. Mais la question par sa nature même échappe à l'interprétation par l'Assemblée Nationale. Celle-ci ne pouvait : ni décider que le Sénat peut par un vote hostile renverser un cabinet, car cette formule vague laisse entière la difficulté de déterminer quels votes, à la Chambre d'ailleurs comme au Sénat, peuvent avoir cet effet ; ni refuser au Sénat ce droit, à moins de lui enlever en même temps ses attributions législatives, ou de les réduire à un simple veto suspensif, et alors autant vaudrait supprimer le Sénat.

Nous pouvons maintenant reprendre l'examen juridique de la crise constitutionnelle. Le Sénat avait sans aucun doute le droit de chercher à forcer le ministère à la retraite. Constitutionnellement, il était autorisé à déclarer que le ministère n'aurait plus ni sa confiance ni son concours, et à donner à cette déclaration toutes les sanctions dont il disposait. Entre ces sanctions il avait le droit de choisir, comme il a choisi, la plus efficace, le refus de crédits demandés par le gouvernement. Les actes du Sénat sont d'une cor-

Digitized by Google

rection rigoureusement juridique. De son côté, le ministère était autorisé à penser, non point qu'il pût résister à une hostilité déclarée du Sénat, mais que la difficulté soulevée n'était pas assez grave pour l'obliger à la retraite. Toutefois, quand on examine les incidents qui ont provoqué la démission des ministres depuis 1876, on rencontre peu de dissentiments aussi sérieux que celui qui fait l'objet de cette étude, et, comme je l'ai dit, on ne peut douter que, si l'événement fût survenu dans les rapports de la Chambre des députés et des ministres, ceux-ci eussent sans hésiter rendu leurs portefeuilles. Ils n'ont donc pas, comme on les en a accusés souvent, violé ouvertement la loi constitutionnelle ; mais, contrairement à l'esprit de cette loi, ils n'ont pas tenu un compte égal des votes par lesquels les deux Chambres se prononçaient sur le concours qu'ils attendaient d'elles, et ils ont ainsi nié l'égalité constitutionnelle des deux Assemblées. On a encore critiqué l'attitude des ministres envers la Chambre des députés et l'attitude de la Chambre elle-même. Ministres et Chambre ne se sont-ils pas concertés pour braver le Sénat, nier ses droits, provoquer un conflit grave ? Il ne m'appartient pas de scruter les intentions, et c'est pourquoi je n'examine pas dans quelle mesure ces critiques pouvaient être fondées en fait. En théorie, on ne saurait refuser à un cabinet le droit de constater quelles sont à son égard les dispositions des deux Chambres. Battu dans l'une et dans l'autre, il n'aurait en général qu'une chose à faire : se retirer (1). Mais si l'une le soutient tandis que l'autre l'attaque, il lui reste légitimement une ressource : la dissolution. On conçoit qu'avant de démissionner ou de dissoudre, il essaie de connaître les sentiments des deux Assemblées. A l'inverse, la consultation de la seconde Chambre n'aurait aucune base constitutionnelle si elle avait pour but de donner appui à la résistance du cabinet et de soulever entre les deux Assemblées un conflit qui absorberait les difficultés ministérielles, alors surtout qu'à ce conflit, le gouvernement ne voudrait pas donner la solution constitutionnelle qu'il comporte.

Quant aux droits et aux devoirs du Président de la République relativement au choix des ministres nouveaux, ils sont simples et clairs. Le droit de nommer les ministres lui est conféré, sinon par un texte exprès, par la formule générale contenu dans la loi du 25 février 1875 art. 3. On a avancé que ce droit se trouvait notablement restreint par l'obligation, découlant du régime parlementaire, de choisir les ministres d'après les indications fournies par les votes de la Chambre des Députés, de prendre les ministres dans la majorité affirmée dans ces votes ou, pour mieux dire de prendre pour ministres les chefs de cette majorité. Il y a là quelque exagération. Le Chef de l'Etat, dans le régime parlementaire, afin d'assurer la collaboration harmonieuse des pouvoirs publics, a le devoir de choisir des hommes qui puissent obtenir et garder le plus longtemps possible la confiance du Parlement, ou, pratiquement de la majorité du Parlement. Rien de moins, rien de plus. En fait, le moyen le plus simple consiste à prendre les ministres dans la majorité du Parlement et naturellement à choisir les chefs reconnus par cette majorité. Si ce moyen est le plus simple, il n'est pas le

(1) La place me manque pour relater en détail la procédure suivie par M. Dufaure en 1876.

Digitized by Google

seul licite et constitutionnel. Le chef de l'Etat peut trouver en dehors du Parlement des hommes jouissant de la confiance des Chambres, il y en a d'assez nombreux exemples. A plus forte raison, est il insoutenable que le cabinet doive être l'expression pure de la majorité de la Chambre basse : le cabinet doit être composé de façon à rallier la majorité dans les deux Chambres. Dès lors le Président de la République était entièrement dans son droit lorsqu'il confiait à M. Méline la mission de composer le cabinet. Que dis-je ? il lui était impossible de choisir ses ministres dans la majorité qui, à la Chambre avait soutenu M. Bourgeois ; car s'il avait voulu le faire, il devait conserver le cabinet démissionnaire ou le remplacer par un équivalent. Dans les deux cas, l'hostilité du Sénat était certaine, ses droits étaient violés, et les indications que le Président doit tirer des causes de la crise ministérielle étaient entièrement méconnues. Puisque le Sénat avait renversé le cabinet, les ministres nouveaux devaient être tels que la majorité du Sénat les acceptât. Que ferait alors la majorité de la Chambre ? Elle pouvait ou bien — et c'est ce qu'elle a fait — accorder sa confiance aux ministres nouveaux, et alors toute difficulté disparaissait, ou leur refuser son concours, et alors, logiquement, le Gouvernement, d'accord avec le Sénat, devait dissoudre la Chambre et solliciter ainsi une consultation nationale, dont, comme on l'a vu, les résultats seraient constitutionnellement obligatoires pour tous.

Ainsi le Président de la République et le président du conseil n'ont commis aucune violation de la Constitution en travaillant, chacun dans sa sphère, à former le cabinet du 30 avril 1896.

A l'inverse on s'est étonné que M. Bourgeois fût intervenu dans la discussion des interpellations adressées, sur sa formation prétendue inconstitutionnelle, au cabinet Méline. La chose ne me paraît ni irrégulière ni choquante. Elle est un des incidents dont se compose la lutte parlementaire, lutte à laquelle il est naturel que les chefs de partis prennent part.

La retraite du cabinet Bourgeois a été entourée de circonstances inusitées. Avant de remettre officiellement au chef de l'Etat les démissions collectives des ministres, le président du conseil juge utile de lire à la Chambre, déjà en vacances mais convoquée expressément à cette fin, une déclaration. *A priori*, on ne voit pas de raison pour interdire au ministère qui s'en va le droit d'exposer les raisons de son départ. Mais il est surprenant que l'exposé soit fait devant une seule des deux Chambres. Serait-ce l'affirmation *in extremis* de la prééminence exclusive de la Chambre ainsi choisie ? Serait-ce un dernier appel adressé à cette Chambre soit pour obtenir le maintien des ministres démissionnaires, soit pour entraver la formation du nouveau cabinet ? S'il en était ainsi, il y aurait une méconnaissance assez grave des règles du régime parlementaire.

En terminant, je signalerai la question, assez simple à mon avis, que souleva dans la presse politique l'annonce d'un voyage que ferait le Président de la République hors des frontières de France. On demanda si la Constitution autorisait ce voyage ; sinon, où et comment les décrets se-

Digitized by Google

raient signés. Et on émit l'idée que le Président ne pourrait quitter le territoire français sans une autorisation accordée par l'Assemblée Nationale; et d'autre part, que le Président pourrait déléguer au Conseil des ministres la signature des décrets.

Question et solutions sont faites pour surprendre. Il est vrai que les lois constitutionnelles de 1875, à la différence de certaines autres, par exemple de la Constitution de 1791, ne prévoient pas le cas. La seule conséquence légitime, c'est que le chef de l'Etat peut librement voyager. La doctrine d'après laquelle il n'aurait de pouvoir que sur le territoire français et perdrait sa qualité et ses droits en franchissant la frontière ne repose sur aucun fondement sérieux. Elle n'est pas plus acceptable pour le Président d'une République que pour le chef d'un Etat monarchique. Sans doute, s'il s'élevait sur ce point une contestation grave, l'Assemblée Nationale devrait se réunir pour trancher la controverse, interpréter ou compléter la Constitution, dans l'état de nos textes constitutionnels. De même les Chambres voteraient ou refuseraient les crédits pour le voyage mais n'auraient aucune permission à donner. Les décrets présidentiels seraient donc datés du lieu où se trouverait le chef de l'Etat. Aucune délégation de la signature présidentielle n'est autorisée par la Constitution ; et le conseil des ministres n'intervient qu'en cas de vacance de la Présidence (L. 25 février 1875, art. 7).

DEUXIÈME PARTIE : ÉTRANGER

SOMMAIRE. — 1. Angleterre. — 2. Belgique. — 3. Pays-Bas. — 4. Suède et Norvège — 5. Allemagne. — 6. Autriche. — 7. Grèce. — 8. Italie. — 9. Portugal. — 10. Etats-Unis.

1° *Angleterre.* — On n'a à enregistrer aucune loi notable, aucun fait important. Rien que de menus incidents de la vie parlementaire, auxquels il faut prendre garde cependant dans un pays où la tradition ne se conserve qu'en évoluant sans cesse et sans secousse.

L'année 1896 n'a pas apporté de difficultés graves au Gouvernement. La coalition très vigoureuse qui occupe le ministère a pu vivre sans trop de peine. Il est incontestable cependant que l'alliance unionniste n'est pas indestructible. La fraction libérale n'est pas très satisfaite des rares mesures dues à l'initiative du cabinet. Son mécontentement s'est manifesté pratiquement de telle façon que le cabinet a dû retirer son projet sur les écoles, une des deux seules mesures réellement importantes qu'il eût proposées. Si le Gouvernement a duré et dure encore, c'est d'abord que les questions internationales, pour lesquelles il a la confiance du Parlement et du pays, ont occupé pendant l'année 1896, le premier rang dans les préoccupations de tous, c'est aussi que le parti libéral a traversé plusieurs crises redoutables.

En quittant le pouvoir, lord Roseberry avait gardé la direction des libéraux. Chef du gouvernement tombé, il devenait assez naturellement à ce titre chef de l'opposition. En réalité, la chose n'était point aussi simple que cela. Lord Roseberry n'avait pas été investi par un vote exprès ou par le consentement tacite des libéraux qui, vraisemblablement, lui eus-

Digitized by Google

sent préféré sir William Harcourt. Il semble acquis que son nom n'avait même pas été proposé à la Reine par M. Gladstone sortant du ministère. Sa désignation comme chef du cabinet paraît avoir été due à l'initiative royale toute seule, dont l'exercice en cette circonstance avait abouti à donner au parti libéral, soit dans le succès, soit dans la défaite, un chef qu'il n'avait pas choisi. A cette première difficulté dans le rôle de lord Roseberry, s'ajoutait celle-ci : il est membre de la Chambre des Lords et son rival sir W. Harcourt est membre de la Chambre des Communes ; celui-ci avait donc à peu près seul et l'occasion et le moyen d'exercer une influence parlementaire. Chacun sentait l'embarras d'une pareille situation ; mais avant qu'on songeât à en sortir, il s'écoula beaucoup de temps. Ecrasé aux élections de 1895, le parti libéral semblait découragé et n'osait plus engager une lutte inutile. Cependant vers le milieu de l'année 1896, les libéraux des communes, enhardis par l'inaction et la division commençante du cabinet et de ses adhérents, par l'accueil assez froid fait aux rares mesures ministérielles, reprirent une attitude militante. Naturellement sir W. Harcourt dirigeait le mouvement, que lord Roseberry, de la Chambre haute, devait se contenter de suivre des yeux, et peut être du cœur. La force des choses amena la démission du noble lord comme chef du parti libéral (8 octobre) et son remplacement par sir William Harcourt.

Quelques mois auparavant, une scission s'était produite au sein du parti libéral. Les radicaux, et à leur tête M. Labouchère, supportaient impatiemment la discipline du parti. Ils se plaignaient de l'autorité oppressive exercée par les *leaders* et *whips* sur les représentants du peuple britannique, et demandaient une réorganisation du parti libéral sur le principe d'une moindre contrainte (mars 1896). Les chefs du parti libéral répondirent par une fin de non-recevoir, et aussitôt (avril) se forma dans les Communes un parti radical indépendant. Comme programme le nouveau parti propose une série de réformes agraires et ouvrières dans le sens démocratique, la suppression de la Chambre des Lords, la création par tous les pays de l'Union de Parlements autonomes sous le contrôle du Parlement impérial de Westminster.

Tels sont les principaux événements survenus, en 1896, dans la vie des partis parlementaires. Ils accentuent les traits de la situation que la question du *Home rule* a créée et qui, à beaucoup d'égards, ouvre une ère nouvelle dans l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre.

Aux Communes, la majorité ministérielle a concédé à son *leader* diverses mesures qui, si elles n'ont pas donné au Gouvernement tout le profit pratique qu'il en attendait, n'en constituent pas moins quelques atteintes assez sérieuses aux traditions parlementaires. Pour faire aboutir rapidement son projet scolaire, qui échoua d'ailleurs ou, pour être exact, qui fut retiré devant la certitude d'un échec, le Gouvernement ne se borna pas à prier instamment ses amis, dans une réunion solennelle tenu au *Foreing Office* (15 juin 1896), de s'abstenir de tout amendement et de longs discours. Il a obtenu d'eux des séances de 24 heures consécutives ; il a, avec l'appui du *Speaker* qui s'est associé, contrairement à la tradition, à ces manœuvres et a même du haut du siège impartial critiqué ou ridiculisé divers amen-

Digitized by Google

dements, fait fonctionner la « guillotine » de la clôture ; il a enfin obtenu (15 et 29 avril) que la Chambre réservât aux affaires gouvernementales tout le temps dont elle disposait, y compris la portion congrue (mardi matin et mercredi matin de chaque semaine) réservée aux bills d'initiative privée, auxquels on n'a même pas conservé une minute. L'opposition libérale a vainement protesté contre ces procédés autoritaires. Du moins a-t-elle obtenu contre l'avis du gouvernement que leur portée fût limitée à la session de 1896.

2° *Belgique.* — Il serait exagéré de parler, à propos de la Belgique, de la faillite ou même simplement de la crise du parlementarisme. Cependant il n'est pas sans intérêt de noter les erreurs dans lesquelles les Chambres belges, après et avec tant d'autres, sont tombées et les soucis que ces accidents causent aux amis de la liberté.

Les Chambres issues de la réforme électorale avaient résolu de rattraper le temps perdu par les Chambres censitaires. Celles-ci discutaient d'habitude le budget de l'année courante. Celles-là décidèrent qu'elles voteraient deux budgets ensemble et qu'elles examineraient ensuite chaque loi financière avant le commencement de l'exercice. L'intention était correcte, louable même, et surtout conforme à l'esprit du régime parlementaire. Malheureusement la conséquence très inattendue et très contraire à ce même esprit a été que les Chambres, ou pour mieux dire la Chambre, ont consacré tout le temps disponible aux budgets de la justice, de l'agriculture et des chemins de fer, et ont accepté sans débats sérieux tous les autres budgets, même celui de l'intérieur à propos duquel, avant la révision, le Parlement passait en revue toute la politique du gouvernement. C'est-à-dire que le Parlement n'a pas effectivement exercé à l'égard du gouvernement son contrôle le plus efficace, le contrôle budgétaire. En revanche, mais pour beaucoup d'esprits sérieux, ceci est une aggravation plus qu'une compensation, le nombre des interpellations a augmenté. A qui la faute ? Au Gouvernement qui ne dirige pas les Chambres ? Aux Chambres qui sont sans discipline ? En tous cas, le remède proposé indique la gravité du mal et le découragement des médecins : on se résignait à voter le budget pour deux ans.

Les nouvelles Chambres sont également inférieures aux anciennes au point de vue de la courtoisie et même de la décence dans les discussions. Le parti ouvrier, donnant peut-être dans le piège tendu par d'astucieux adversaires, s'est laissé aller à de regrettables écarts de langage, à des grossièretés, à des insultes, à des injures. De telles scènes se sont produites que la majorité a décidé de procéder à une révision du règlement afin de fortifier l'autorité disciplinaire du Président et de la Chambre. Le bureau auquel ont été adjoints deux membres de la droite et deux de la gauche, a été chargé de préparer cette réforme. La Chambre a ratifié les propositions du bureau.

Elles se ramènent principalement à des pénalités positives désormais mises à la disposition du président, lequel ne disposait jadis que de la sanction platonique du rappel à l'ordre. Le Président peut demander à la Chambre l'exclusion temporaire du député qui aura troublé l'ordre gravement.

Digitized by Google

Le délai de l'exclusion est fixé par la Chambre et peut atteindre quinze jours. Toutefois le député exclu peut, en faisant des excuses, recouvrer le droit de siéger : et s'il est constaté que son vote eût été décisif, le scrutin est recommencé, même pendant la durée de l'exclusion et avec la participation du député puni. Enfin les paroles injurieuses ou inconvenantes peuvent être retranchées du texte des Annales parlementaires par autorité du Président.

On remarquera, pour terminer, le nombre assez considérable de propositions qui ont pour but soit de modifier le régime électoral (représentation proportionnelle, représentations des intérêts, etc.), soit de contrôler la gestion parlementaire (referendum, etc). C'est un indice sérieux des préoccupations que fait naître dans nombre d'esprits le fonctionnement du régime parlementaire en Belgique. Ces préoccupations sont légitimes, et pas seulement chez nos voisins.

3° *Pays-Bas*. — La réforme électorale aux Pays-Bas a été à la fois la cause et la conséquence de la révision constitutionnelle opérée en 1887. La Constitution néerlandaise de 1848 admettait un régime censitaire. Le droit de suffrage était subordonné au paiement de l'impôt direct ; le montant devait être fixé par la loi électorale en observant le maximum (160 florins) et le minimum (20 florins) déterminés par la Constitution, et en tenant compte pour chaque localité des « conditions locales ». Ce dernier terme, cependant bien vague, apparut au législateur comme une gêne insurmontable, lorsque la loi électorale de 1850 fut considérée comme distancée par le progrès intellectuel du peuple néerlandais. On déclara que la réforme électorale ne pouvait être réalisée par la voie législative, et qu'elle devait être préparée et facilitée par une révision constitutionnelle.

L'idée aboutit assez péniblement en 1887. Les nouveaux textes constitutionnels (art. 80, et 7e article additionnel) sanctionnaient en réalité une transaction. Ils suppriment l'entrave dont souffrait le législateur et lui ouvrent la possibilité presque indéfinie d'élargir le droit de vote : mais ils excluent très clairement le suffrage universel. L'art. 80 nouveau est ainsi conçu : « Les membres de la seconde Chambre sont élus directement par les régnicoles de sexe masculin étant aussi néerlandais, possédant les conditions de capacité et de situation sociale à déterminer par la loi électorale, et ayant atteint l'âge à fixer par la loi, lequel ne pourra être inférieur à 23 ans » (1). Il exclut expressément du droit de vote diverses catégories de citoyens. Quant au 7e art. additionnel, il apportait à l'art. 1 de la loi électorale de 1850 des modifications desquelles il résultait que le droit électoral était conféré à tout néerlandais mâle, régnicole âgé de 23 ans, payant 10 florins de contribution foncière ou une cote d'impôt mobilier ou des portes et fenêtres supérieur au montant dont la modicité autorise une réduction.

Cette réforme doublait peu à près le nombre des électeurs et le portait à 300.000 environ. Elle était généralement considérée comme simplement provisoire et devait, dans l'opinion commune, céder la place à une loi élec-

(1) Dareste, les *Constitutions modernes*, 2e éd., t. I, p. 105.

Digitized by Google

torale. Pendant trois ans, le cabinet clérical issu des élections de 1888 éluda la réforme. Après sa chute, le cabinet libéral et spécialement le ministre de l'Intérieur, M. Tak van Poortvliet, bien connu pour les sentiments démocratiques, l'entreprit.

Le projet déposé à l'automne de 1892 se contentait comme condition de capacité du fait de savoir lire et écrire attesté par la demande d'inscription sur la liste électorale écrite par le citoyen à la mairie sous les yeux d'un fonctionnaire ; comme condition de bien être, du fait que le citoyen subvenait au besoin de sa famille, et quiconque ne figurait pas sur le registre de l'assistance publique ou des institutions charitables était réputé satisfaire à cette exigence. On estime que 800.000 personnes remplissaient ces conditions.

Le projet de M. Rak eut la singulière fortune de diviser à peu près tous les partis. Parmi les libéraux, les uns l'acceptaient comme un accompte sur le suffrage universel ; les autres jugeaient la réforme prématurée, excessive, contraire d'ailleurs à la Constitution qui réclamait des conditions *positives* — et non simplement *négatives* — de capacité et de bien-être. Certains de leurs adversaires approuvaient le principe du projet qui réservait le suffrage aux pères de famille ; les autres restaient fidèles au régime censitaire. M. Tak essaya vainement de sauver son projet en consentant à des modifications. Une majorité hostile finit par se former et vota un amendement qui restreignait et à vrai dire changeait gravement la portée de la réforme. En conséquence le projet fut retiré et la seconde Chambre dissoute (20 mars 1894).

Aux élections d'avril 1894, le cabinet fut vaincu. Son successeur reprit la tâche interrompue, mais après avoir obtenu des Chambres une réforme de l'impôt personnel qui réagit directement sur la loi électorale.

Le nouveau projet (21 juin 1895) fixait la majorité politique à 25 ans. Il exigeait, en outre, soit une condition de capacité, soit une condition de bien-être, l'une et l'autre positives. Pour la première, il admettait tout diplôme d'un examen ouvrant, suivant la loi, l'accès d'une fonction ou emploi quelconque. Pour la seconde, il ouvrait plusieurs alternatives : 1° paiement de l'impôt foncier (1 florin au moins), ou de l'impôt sur le capital ou de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt personnel ; 2° occupation d'une demeure dont la valeur locative atteint un montant légal et variable selon les communes ; 3° jouissance d'un certain salaire ; 4° jouissance de certaines pensions de retraite ; 5° possession d'une rente sur l'Etat du capital de 100 florins ou d'un livret de caisse d'épargne postale de 50 florins au moins. Pour les autres dispositions, le nouveau projet différait peu du précédent ; cependant il consacrait le sytème du bulletin imprimé sur lequel l'électeur n'a qu'à désigner par un signe le candidat qu'il choisit.

Il ne semble pas que le projet de M. van Houten ait suscité beaucoup d'enthousiasme, ni, il est vrai, beaucoup d'hostilité. La majorité le trouvait un peu trop démocratique ; les libéraux jugeaient la lutte inutile. Aussi le rapport des sections (19 novembre) conclut-il à l'adoption du projet ministériel. Les différents partis se proposaient de solliciter quelques améliorations de détail.

Digitized by Google

Sur ces points secondaires cependant, la bataille fut assez chaude. Le cabinet réussit à faire repousser la plupart des nombreux amendements, notamment ceux par lesquels les libéraux cherchaient à élargir sensiblement le droit de vote, celui des catholiques tendant au vote obligatoire, celui des antirévolutionnaires accordant double vote aux électeurs âgés de 45 ans. Toutefois, il dut accepter quatre amendements adoucissant très légèrement sur quelques points les conditions légales, et deux autres dispositions admettant à voter les sous-officiers et diverses catégories de militaires.

Les débats, commencés à la seconde Chambre le 11 mai, prirent fin pour la discussion générale le 25 mai et pour les articles le 29 juin. La majorité fut de 56 voix contre 43. A la première Chambre, la ratification fut donnée le 7 septembre, après quatre séances, par 34 voix contre 12. Enfin un décret de la Régente approuva la loi à la date du 9 septembre 1896. La loi a été complétée par une ordonnance du 28 novembre 1896, pour l'application des divers articles.

La nouvelle loi est fort longue, elle compte 165 articles dont plusieurs sont fort étendus. Il suffira d'en résumer les dispositions essentielles.

Désormais le droit de vote est reconnu à tous les néerlandais résidant dans le pays, ayant atteint avant le 15 mai l'âge de 25 ans accomplis et remplissant une des huit conditions suivantes :

1° Etre inscrit depuis une année complète à l'une au moins des contributions directes ; pour l'impôt foncier, la cote doit être de 1 florin au moins; et avoir acquitté ses impôts au plus tard au 1er mars. Les impôts payés par la femme comptent pour le mari; ceux payés par les enfants mineurs comptent au père ;

2° Avoir habité, du 1er août au 31 janvier, comme chef de famille ou célibataire, dans la même commune, en vertu d'un bail, n'avoir pas déménagé plus d'une fois pendant l'année et avoir payé un prix de loyer hebdomadaire variable selon les localités, d'après un tableau annexé à la loi ;

3° Occuper à titre de propriété, d'usufruit ou de bail un bateau d'une capacité de 24 mètres cubes au moins ;

4° Jouir au 31 janvier et depuis le 1er janvier de l'année précédente et chez la même personne, d'un emploi, entreprise ou institution publique ou privée, occupation, profession, métier productif d'un salaire ou d'un revenu dont le minimum, variable selon les communes, est fixé par la loi.

5° Jouir au 1er février d'une pension égale au même revenu, payée par un établissement public; le taux légal peut être atteint en cumulant la pension et le salaire ;

6° Avoir à la même date une inscription sur le Grand-Livre de la Dette publique de 100 florins au moins ;

7° Posséder à la même date un livret de la caisse d'épargne postale de 50 florins au moins ;

8° Avoir obtenu l'un des diplômes nécessaires pour les emplois, pour les fonctions publiques, pour les carrières libérales.

Sont exclus du suffrage : les individus privés, par un jugement définitif, de ce droit ; ceux qui ont perdu l'administration ou la disposition de leurs

Digitized by Google

biens par un jugement définitif ; ceux qui ont reçu des secours d'une municipalité ou d'une société charitable pendant l'année qui précède la confection de la liste électorale ; les militaires et assimilés des armées de terre et de mer, au-dessous du grade de sergent, soit pendant leur service, soit pendant leurs congés, à l'exception de ceux qui payent un impôt direct ou tout locataire pour le montant légal.

On remarquera, en outre, que la loi nouvelle impose à tout candidat l'obligation de faire une déclaration appuyée par 40 électeurs, au bourgmestre du chef-lieu, du district ; que l'électeur recevra dans la salle du vote un bulletin portant les noms de tous les candidats, en face de chaque nom un carré noir avec un centre blanc ; et que l'électeur noircit avec un crayon le blanc du carré correspondant au candidat qu'il a choisi

4° *Suède et Norvège.* — La question principale a été, en 1896 encore, celle de l'Union. On se souvient qu'une commission mixte avait été nommée par le roi pour élaborer un plan de conciliation. Il a paru à quelques personnes, et le roi Oscar s'est fait publiquement l'écho de ce sentiment, que le conflit entre les deux nations tendait à s'adoucir. A l'appui, on a pu citer le vote par lequel le Storthing norvégien a consenti à la nomination définitive, que jadis il voulait seulement provisoire, des consuls, sous la condition qu'ils se soumettraient à la loi à intervenir à leur sujet. Mais ce vote avait été difficilement obtenu par le cabinet de concentration, au moyen de la menace d'une démission qui ouvrait des perspectives dangereuses. Ce qui est plus significatif, c'est que le Storthing a voté, au mois de mars, une loi prescrivant d'effacer sur le pavillon norvégien la marque symbolique de l'Union, et qu'il a refusé le 27 du même mois de rétablir l'ancien chiffre de la dotation royale et de l'apanage du prince héritier. Comme il fallait s'y attendre, la couronne a subi silencieusement ce dernier vote et a rejeté le premier (8 juillet).

En Suède, le gouvernement a pris l'initiative d'une réforme électorale dans un sens démocratique. Le projet déposé à la fin de janvier 1896 accordait le droit de vote aux tenanciers d'une terre taxée pour 3.000 couronnes (actuellement 6.000) et aux citoyens ayant un revenu annuel de 600 couronnes (actuellement 800). Toutefois ces derniers devaient avoir payé l'impôt pendant trois ans. Le vote proportionnel était admis pour les villes nommant plus d'un député (Stockholm, Gothembourg, Malmö).

Ce projet semblait tenir fort à cœur au Cabinet, puisqu'il se sépara du ministre de la Justice M. Œstegren qui n'acceptait la réforme qu'avec la représentation proportionnelle généralisée. Néanmoins, le Gouvernement se souvint d'assez bonne grâce à la résistance à peu près universelle que rencontra ce projet trop démocratique pour les conservateurs, trop éloigné du suffrage universel pour les radicaux, entaché de représentation proportionnelle aux yeux des libéraux. Il défendit son œuvre avec mollesse, déclara qu'il ne faisait pas de son succès une question de cabinet, et finalement se résigna quand elle fut repoussée à une forte majorité.

Une manifestation assez curieuse, quoique non inédite, a accompagné l'examen du projet de réforme électorale. Le parti radical a convoqué à Stockholm une assemblée de 125 membres élus au suffrage universel dans

Digitized by Google

toute la Suède. Une deuxième session fut tenue par ce *Parlement du peuple* au mois de mai. Rien de bien remarquable ne s'en est suivi. D'ailleurs les libéraux et les conservateurs n'avaient pas pris part à l'élection.

Les Chambres suédoises ont voté trois lois qui, touchant à la Constitution, ne deviendront définitives que si elles sont ratifiées par le Parlement en 1897. L'une donne au Gouvernement le droit de déclarer secrets certains documents intéressant la défense nationale ; la seconde modifie les droits respectifs du roi et du Parlement relativement à la Banque d'Etat ; la troisième, en vue d'accélérer le travail législatif permet de porter de 12 à 21 le nombre des membres de la Cour suprême de Justice (1).

En Norvège, on retrouve encore la question électorale. Il s'agit seulement des élections communales ; mais l'application qui vient de leur être faite du suffrage universel annonce une extension semblable aux élections politiques. Ici seulement une modification constitutionnelle devient nécessaire.

Le Storthing a également voté une loi assez importante sur les listes électorales. Son sort définitif dépend aussi d'une modification à la constitution.

Il est assez curieux que ce même Storhting qui n'hésite pas à frapper les ministres et même la famille royale a refusé de se donner, en matière budgétaire, l'arme qui lui manque encore et qu'un de ses membres voulait lui donner, du rejet en bloc de la loi des finances.

5° *Allemagne.* — I. Empire. — Aucune réforme importante n'a été opérée dans le droit constitutionnel ; aucune question grave n'a été soulevée pendant l'année 1896.

II. Etats. — *a*) *Prusse.* — On ne peut guère signaler qu'une controverse soulevée dans la presse par la question, souvent examinée en Prusse, de la responsabilité ministérielle. L'occasion était la grâce accordée à un militaire qui avait été condamné pour abus d'autorité. L'acte frappé et la condamnation avaient jadis assez vivement ému l'opinion publique. Aussi lorsque la grâce fut annoncée, plusieurs feuilles libérales émirent l'avis qu'il y aurait lieu, à la rentrée des Chambres, d'interroger sur cette mesure le ministre signataire. En effet la constitution prussienne exige pour chaque acte royal le cortreseing d'un ministre, et les libéraux, d'accord avec les jurisconsultes du monde entier, professent que la signature du ministre engage sa responsabilité. Les conservateurs ont une fois de plus soutenu que la règle constitutionnelle est une simple mesure d'ordre et que la Prusse ignore la responsabilité ministérielle à l'occasion des actes royaux.

b) *Saxe.* — Le royaume de Saxe a procédé en 1896 à une réforme électorale bien curieuse et bien caractéristique. C'est la peur du socialisme qui l'a provoquée et inspirée. Aussi consiste-t-elle essentiellement dans la suppression du suffrage direct et à peu près universel qui fonctionnait en Saxe depuis 1868, et dans un retour à l'antique système des classes censitaires.

La constitution saxonne de 1831 avait été complétée par la loi électorale du 24 septembre 1831, elle-même modifiée par les lois du 4 janvier et du

1. Sur ces lois, V. *Revue* t. VI, p. 353.

Digitized by Google

1er novembre 1834 et du 7 mars 1839. Cette législation se ramenait aux principes suivants : quatre ordres de représentation : possesseurs de biens nobles, villes, campagnes, commerce et industrie ; élection directe dans le 1er ordre, à deux degrés dans les trois autres ; — obligation pour l'électeur de professer une religion chrétienne et pour le député d'appartenir à la circonscription ; — serment et obligation de voter pour les électeurs du second degré ; — obligation pour le député d'accepter le mandat sauf cas légaux. La loi du 19 octobre 1861 supprima la condition de religion.

Cette organisation électorale fut abrogée par la loi du 3 décembre 1868, sauf une modification apportée par la loi du 20 avril 1892, qui est restée en vigueur jusqu'à la loi du 28 mars 1896. La loi de 1868 établissait l'élection directe ; si elle attribuait une représentation distincte aux villes et aux campagnes, elle supprimait l'ordre des propriétaires de biens nobles et celui des commerçants et artisans. Elle n'exigeait pour l'électorat que la possession d'une terre avec habitation ou le paiement d'un cens direct de 3 marks. Les villes de Dresde et de Leipsig avaient chacune 5 députés ; Chemnitz, 2 ; Zwickau 1 ; les autres villes étaient réparties en 24 circonscriptions à un député. Les campagnes formaient 45 circonscriptions à 1 député. En somme, si la loi de 1868 n'organisait pas le suffrage universel et direct il ne s'en fallait guère.

Chose curieuse, la réforme électorale, dirigée contre le parti socialiste, a été provoquée par ce parti même. Le 10 décembre 1895, M. Fräsdorf et ses 13 collègues socialistes de la deuxième Chambre déposaient une motion invitant « le Gouvernement à tâcher de soumettre au présent Landtag un projet de loi établissant le suffrage universel égal, direct et secret pour tous les citoyens âgés de 21 ans, et abrogeant la loi du 3 décembre 1868 ». La majorité vota une résolution contraire : considérant que le suffrage universel, égal, direct et secret ne convient pas à la situation et aux intérêts du pays ; considérant que ces intérêts ne peuvent réclamer qu'une modification du système électoral fondée sur le principe de la proportionalité entre le droit de vote et la participation de chaque citoyen aux charges des impôts directs, sous la réserve que le droit de vote ne saurait être enlevé à ceux qui le possèdent — veuille la Chambre décider qu'elle passe à l'ordre du jour sur la motion Fräsdorf. »

Le député Melmert indiqua, comme principes agréés par la majorité pour la loi électorale à faire, les points suivants :

1° Vote indirect avec des garanties pour que les gros contribuables aient une influence en rapport avec leurs cens.

2° Conservation des droits électoraux acquis.

3° Maintien de la division entre les villes et les campagnes.

4° Introduction progressive du nouveau système pour les élections complémentaires, sans renouvellement intégral de la Chambre.

Le Gouvernement s'engagea aussitôt à donner satisfaction aux vœux de la majorité. Le 6 février, il déposa un projet de loi qui fut adopté sans modification importante par la deuxième Chambre dans les séances du 5 et 6 mars ; le 18 mars, la première Chambre ratifia les votes de la seconde.

Digitized by Google

La loi fut promulguée le 28 mars 1896. Une ordonnance royale du 10 octobre 1896 l'a complétée.

La loi nouvelle respecte la composition constitutionnelle de la deuxième Chambre, la distinction entre les villes et les campagnes, le vote secret qu'elle applique aux deux degrés, les circonscriptions électorales, l'éligibilité. Elle maintient encore les conditions de l'électorat en les appliquant au premier degré : l'âge de 25 ans, le paiement d'un cens quelconque à titre d'impôt foncier ou d'impôt sur le revenu, le domicile depuis 6 mois. Mais, nouveauté essentielle, elle institue le vote à deux degrés et dans trois classes, d'après un système dont l'idée est empruntée au système qui fonctionne en Prusse depuis 1849, et qui a reçu application en quelques Etats allemands, dans les duchés d'Oldenbourg et de Saxe Oltenbourg. Dans chaque circonscription électorale, le député est élu par des électeurs secondaires, élus eux-mêmes en principe à raison d'un pour 500 âmes. Pour cette première élection, les électeurs primaires sont répartis en 3 classes. La première comprend les plus gros contribuables payant ensemble le tiers du montant total des contributions payées par la circonscription ; pour y être compris, il faut payer au moins 300 marks d'impôt. La deuxième comprend les contribuables moyens, payant au moins 38 marks d'impôt, et ensemble la moitié du restant des contributions de la circonscription ; la troisième classe naturellement comprend les contribuables qui ne compte pas dans les deux premières.

Cette notion générale donnée, voici les principales dispositions de la loi :

Art. 1. Les députés de la seconde Chambre des Etats sont élus dans les circonscriptions électorales par les électeurs, et les électeurs, dans les districts électoraux, par les électeurs primaires.

Art. 2. Le nombre des électeurs secondaires est calculé à raison d'un par chiffre complet de 500 âmes.

Art. 3. Les localités qui comptent moins de 1.500 âmes sont réunies à une ou plusieurs localités voisines pour former un district électoral. Le district ainsi formé ne doit pas compter moins de 1.500 âmes ni plus de 3.499.

Les localités entre 1.500 et 3.499 âmes forment en principes un district ; cependant d'autres localités peuvent leur être adjointes, sans dépasser le chiffre de 3.499 âmes.

Art. 4. Les localités de 3.500 âmes et au-dessus sont divisées en plusieurs districts électoraux. Ils sont déterminés sans égard à la population de chaque section, de telle façon que d'une part aucun district n'ait plus de 4 électeurs secondaires à élire, dans les villes de 40.000 âmes et au-dessus, et plus de deux dans les autres localités, et que d'autre part, dans les districts d'une même section chaque électeur secondaire soit élu autant que possible par le même nombre d'électeurs primaires.

Pour cette dernière règle, un écart d'un quart du nombre moyen des électeurs primaires d'une section est toléré.

Art. 3. Des exceptions aux dispositions des art. 2 et 3 peuvent en quelque

Digitized by Google

cas et pour des considérations particulières aux localités être établies par le ministère de l'intérieur.

Art. 6. Pour le compte de la population, le chiffre des habitants donné par le dernier recensement général, l'armée active non comprise, est adopté.

Art. 18. Les électeurs primaires sont, d'après la somme des impôts foncier et sur le revenu qu'ils ont à payer à l'Etat, divisés en trois sections.

Les cotes contribuables qui dépassent la somme de 2.000 marks ne sont comptées que pour cette somme.

A la première section appartiennent les électeurs primaires le plus imposés, supportant un tiers de la somme totale des contributions, en tout cas tous les électeurs primaires payant au moins 300 marks d'impôt foncier et d'impôt sur le revenu.

La deuxième section se compose des électeurs primaires immédiatement moins imposés, supportant la moitié du reste de la somme totale, en tous cas ceux qui paient au moins 38 marks d'impôt foncier et d'impôt sur le revenu.

A la troisième section appartiennent tous les autres électeurs primaires.

Si dans une section, il y a moins de 5 électeurs pour un électeur secondaire, leur nombre est complété jusqu'à cette proportion avec les électeurs primaires des deuxième et troisième sections immédiatement moins imposées.

Appartient à la première ou à la deuxième section, l'électeur primaire, dont la cote ne tombe que partiellement dans le premier tiers de la somme totale de l'impôt ou dans la première moitié du reste.

Si des cotes égales empêchent de déterminer lequel de plusieurs électeurs primaires appartient à la première ou à la deuxième section, le sort décide.

Art. 9. Le montant du total de l'impôt est déterminé :

a) Séparément pour toute localité qui forme un district électoral ou est divisée en plusieurs districts électoraux.

b) Par district électoral, lorsqu'il comprend plusieurs localités.

c) Par circonscription électorale pour les localités qui se divisent en plusieurs localités.

Art. 10. Chaque section élit séparément un tiers des électeurs secondaires.

Si leur nombre n'est pas exactement divisible par 3, et qu'elle y ait un électeur secondaire en reste, il est élu par la deuxième section. S'il en reste deux, l'un est élu par la première section et l'autre par la troisième.

Art. 14. Les électeurs secondaires sont élus dans chaque section entre les électeurs primaires du district électoral et dans le cas de l'art. 4 entre ceux de la localité intéressée, et si celle-ci se divise en plusieurs cercles, entre ceux du cercle, sans considération de la section.

Dans les districts électoraux composés de plusieurs localités, le vote peut avoir lieu dans plusieurs localités.

Art. 15. La date de l'élection des élections secondaires est fixée par le ministère de l'Intérieur.

Digitized by Google

Art. 16. Le président de l'élection convoque les électeurs primaires par les moyens usités dans la localité.

En même temps il fait connaître la délimitation du district électoral, le lieu et le temps de l'élection.

Art. 17. Le président électoral nomme entre les électeurs primaires du district électoral de trois à six assesseurs et un secrétaire, qui forment avec lui le bureau électoral, et les lie par une poignée de main en guise de serment.

La validité des opérations électorales ne dépend pas de la présence des assesseurs.

Art. 20. L'élection des électeurs secondaires a lieu à la majorité absolue des suffrages valables.

Si la majorité absolue est obtenue par plus de personnes qu'il n'y a en tout d'électeurs secondaires à élire, sont considérés comme élus ceux qui ont obtenu le plus de voix ; à égalité le sort décide. Si la majorité absolue n'est pas atteinte pour un électeur secondaire, il est procédé à une deuxième élection, pour laquelle la majorité relative suffit ; à égalité de voix, le sort décide.

Art. 21. Les membres présents du bureau électoral signent le procès-verbal des opérations électorales. Le président proclame les élus.

Les électeurs secondaires doivent dans les trois jours après avoir reçu notification de l'élection déclarer s'ils acceptent, et, quand ils ont été élus dans plusieurs sections, pour laquelle ils acceptent.

En cas de refus ou si les trois jours s'écoulent sans déclaration, il est procédé à une nouvelle élection.

Art. 23. Sauf le cas de dissolution de la Chambre, l'élection des électeurs secondaires est pour toute la durée de la Chambre, en sorte que pour une élection complémentaire, il est pourvu seulement aux places d'électeurs secondaires vacantes par mort, départ du district électoral etc.

Pour les élections complémentaires, les listes d'électeurs primaires et de section établies pour les élections générales servent de base.

Art. 24. Le ministère de l'Intérieur nomme pour chaque circonscription électorale un commissaire pour l'élection des députés.

Art. 25. Le commissaire électoral vérifie d'après les prescriptions de la présente loi les rapports que les présidents électoraux doivent lui envoyer sur les élections primaires, et quand il considère une opération électorale comme nulle, il soumet son opinion à l'assemblée des électeurs secondaires qui statue. Les électeurs secondaires dont l'élection est ainsi mise en cause votent sur la question dans l'assemblée. Ceux dont l'élection est déclarée nulle sont exclus des opérations électorales.

Art. 27. Le commissaire électoral publie dans les feuilles officielles le jour, le lieu et l'heure de l'élection et convoque par écrit les électeurs secondaires.

L'omission de la convocation n'a pas pour sanction la nullité de l'élection.

Art. 28. Le commissaire électoral nomme entre les électeurs secondaires trois assesseurs et un secrétaire qui forment avec lui le bureau électoral et la lie par une poignée de main en guise de serment.

Digitized by Google

La validité des opérations électorales ne dépend pas de la présence des assesseurs.

Art. 30. L'élection des députés a lieu à la majorité des suffrages valablement exprimés.

Après deux scrutins sans résultat, la majorité relative des suffrages valablement exprimés suffit ; à égalité de voix, le sort décide.

Art. 31. Si l'élu refuse, le commissaire électoral fait procéder à une nouvelle élection.

Si l'élu est inéligible, il faut, avant de procéder au nouveau vote, l'assentiment du ministère de l'Intérieur.

Art. 32. Les électeurs secondaires reçoivent des frais de route pour le lieu de l'élection législative et une indemnité de 5 marks par jour sur les fonds de l'Etat. Le surplus sera fixé par ordonnance.

Art. 33. Le § 1 de l'art. 18 de la loi du 3 décembre 1868 est modifié ainsi :

« Le droit de vote appartient aux personnes capables d'après les art. 1 et 2, qui au jour de la clôture des listes d'électeurs primaires ont depuis 6 mois au moins leur domicile et leur résidence dans la localité et paient l'impôt foncier ou l'impôt sur le revenu.

Art. 34. L'art. 20 de la loi du 3 décembre 1868 est modifié ainsi :

« Pour l'éligibilité comme député, il faut, outre les conditions fixées par l'art. 4, le paiement d'au moins 30 marks d'impôt foncier ou d'impôt sur le revenu ou des deux réunis. Sont comptés les impôts payés par la femme mariée et par les enfants en puissance paternelle.

Art. 35. L'art. 50 de la loi du 3 décembre 1868 est modifié ainsi :

« Aux élections primaires peuvent assister tous les électeurs de la section intéressée ; mais il ne peut y avoir ni débats ni discours.

La loi saxonne, si elle a emprunté l'idée essentielle de ses dispositions à la loi prussienne de 1849, se distingue cependant de celle-ci en quelques points que met en relief le rapport adressé à la seconde Chambre des Etats saxons.

En Prusse, on prend en considération tous les impôts directs ; non seulement comme en Saxe, les impôts payés à l'Etat, mais encore ceux payés aux communes, aux cercles, aux districts, aux provinces. Et les individus qui ne figurent pas au rôle de l'impôt sur le revenu sont comptés comme si de ce chef ils payaient 3 marks.

En Prusse, chaque circonscription électorale doit élire au moins 2 députés, et il y a un électeur secondaire par nombre complet de 250 âmes.

En Prusse, les sections sont établies dans chaque district électoral ; en Saxe, l'art 9 ci-dessus est un peu plus compliqué et adopte pour base la commune.

En Prusse, chaque contribuable compte pour le montant total de ses cotes ; en Saxe, les cotes supérieures à 2.000 marks ne comptent que pour ce dernier chiffre. Ainsi il ne peut pas arriver en Saxe ce qui arrive en Prusse, qu'un homme payant le tiers de l'impôt compose seul une section. La loi saxonne exige qu'il y ait au moins 5 électeurs primaires pour un électeur secondaire.

La loi saxonne, à la différence de la loi prussienne, classe dans la pre-

Digitized by Google

mière section tous les contribuables payant au moins 300 marks d'impôt foncier et d'impôt sur le revenu, et dans la deuxième section tous ceux payant au moins 38 marks.

En Prusse, les contribuables dispensés de l'impôt sur le revenu comme ayant un revenu inférieur à 900 marks sont comptés pour une cote fictive de 3 marks. En Saxe, chacun est compté pour ses impôts réels. Mais il résulte de la clause qui admet comme électeur primaire tout contribuable à l'impôt foncier et à l'impôt sur le revenu, que 150.000 Saxons, jadis exclus du suffrage par la condition d'un cens de 3 marks, ont reçu de la présente loi le droit de vote.

En somme la loi de 1896 a voulu rompre l'uniformité du suffrage en considération de la part supportée par chacun dans les contributions directes de l'Etat. Elle a donné aux intérêts matériels menacés par le socialisme des garanties directes. Cette préoccupation exclusive met la loi saxonne assez loin de la loi électorale que la Belgique s'est donnée récemment et qui tentait une organisation d'ensemble du suffrage universel en tenant compte de toutes les causes d'inégalité qui peuvent exister entre les citoyens. Même sur le point qui leur est commun, les lois belge et saxonne sont notablement différentes : la première multiplie directement le suffrage du citoyen qui a su développer sa fortune ; la loi saxonne, sans s'attacher à l'individu, considère seulement des sections dans la masse de l'impôt.

Toutefois la loi saxonne ne pousse pas le principe aussi loin que la loi prussienne de 1849 avait fait. Non seulement elle étend les droits politiques à un nombre assez considérable d'individus qui en étaient exclus par la loi de 1868, mais encore elle classe d'office dans les sections supérieures, dont les membres peuvent donc parfois représenter plus du tiers de l'impôt, les contribuables dont la cote atteint un chiffre déterminé.

Ces constatations atténuent sans les effacer les caractères essentiels de la loi saxonne. Elle est significative comme indice de la peur excitée par le socialisme et comme exemple des moyens destinés à le combattre. Elle pose, à côté de la loi prussienne, une nouvelle contradiction au suffrage universel adopté par l'Empire allemand, et qui ne peut pas ne pas être menacé. Au point de vue scientifique, elle manque d'intérêt.

c) *Bade.* — On sait que le Conseil fédéral de l'Empire allemand est considéré par les jurisconsultes allemands comme formé par la réunion des délégués diplomatiques des divers Etats. Il suit de là que les membres du conseil sont responsables chacun envers son gouvernement, sauf la responsabilité de ce gouvernement envers les Chambres de chaque Etat. Au mois de février 1896, le parti démocratique dans la seconde Chambre badoise proposa une motion ayant pour objet d'imposer au gouvernement l'obligation de communiquer au Parlement les instructions données aux délégués de Bade au Conseil fédéral. C'était pour le moins introduire les usages du régime parlementaire. Le gouvernement, auquel la majorité donna raison en rejetant la motion (18 février 1896), déclara qu'une collaboration constante du Parlement et du Gouvernement n'était pas dans l'espèce conforme à la Constitution. Il consentait cependant à communiquer aux dé-

Digitized by Google

putés son avis sur les questions importantes touchant aux affaires de l'Empire, autant que ses obligations fédérales et les intérêts de l'Etat ne s'y opposeraient pas.

d) *Wurttemberg.* — La Chambre wurttembourgeoise rejeta le 13 juin 1896 un article de la loi dite de reversales, d'après lequel, dans le cas où un roi catholique monterait sur le trône, les affaires ecclésiastiques protestantes seraient confiées par le roi à un collège de 6 membres dont 3 ministres et parmi eux le ministre des cultes. Le vote a provoqué le retrait de la loi par le gouvernement.

e) *Lippe-Detmold.* — La question signalée par la précédente chronique (1) n'a pas été résolue. Tandis que le peuple lippois réclamait l'intervention de la Cour suprême de Leipzig, les délégués prussiens au Conseil fédéral exigeaient un tribunal arbitral. Finalement, une transaction intervint au mois de juin; la question sera tranchée par le roi de Saxe assisté de la cour suprême de Leipzig.

f) *Oldenbourg.* — Au mois de mai 1896, la Diète vota un ordre du jour blâmant la politique du cabinet en matière de chemins de fer et d'écoles. Le gouvernement déclara que ce vote empiétait sur la prérogative grand-ducale et prononça la dissolution de la Diète. Or la nouvelle Diète a, le 12 novembre, voté à une forte majorité (28 voix contre 7) un ordre du jour motivé proclamant ses droits parlementaires, refusant d'entrer en rapport avec les ministres, et menaçant de refuser le budget si le grand-duc persistait à lui imposer des ministres qui n'avaient pas la confiance de la représentation nationale.

6° *Autriche.* — Une réforme électorale est toujours une œuvre importante. Elle devient très grave lorsqu'elle ouvre la porte au suffrage universel, et très délicate lorsqu'elle concerne un pays imparfaitement homogène, où sont associés des peuples demeurés distincts à beaucoup de points de vue. Telle est la réforme introduite par la loi du 14 juin 1896 dans le régime électoral des pays autrichiens.

Ce régime, tel qu'il résultait de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 sur la représentation de l'Empire et des lois du 2 avril 1873, du 4 octobre 1882 et du 12 novembre 1886, était assez compliqué ; au reste la loi nouvelle ne le simplifie pas, au contraire. La Chambre des députés se composait de 353 députés, répartis par la loi constitutionnelle entre les 17 provinces distinctes dont se compose l'Empire Cisleithan. En outre le total des députés attribués à chaque pays se répartissait entre les quatre catégories électorales suivantes : *a*. grande propriété foncière, plus haut imposés en Dalmatie, grande propriété foncière noble et personnes désignées dans l'art. 31 du Statut provincial en Tyrol ; *b*. villes ; *c*. chambres de commerce et d'industrie ; *d*. communes rurales. Enfin dans chaque pays et pour chaque catégorie, une troisième répartition assignait aux divers collèges électoraux ou circonscriptions un certain nombre de représentants. L'électorat appartenait à ceux qui, âgés de 24 ans et jouissant de leurs droits, avaient dans la première catégorie une terre payant un impôt va-

(1) *Revue*, t. VII p. 461.

Digitized by Google

riable selon les pays, et dans les autres catégories, payaient au moins 5 florins d'impôts directs. Le vote était direct dans les trois premières catégories, à deux degrés dans la dernière.

Ce système avait dès longtemps soulevé des critiques. Il excluait des catégories très nombreuses, et que la plupart des Etats civilisés ont admises au droit de vote. Aussi l'une des premières mesures annoncées par le cabinet du comte Badeni fut-elle la réforme électorale fondée sur l'accession au droit de vote d'un très grand nombre des exclus.

L'idée lui avait été en quelque sorte léguée par ses prédécesseurs. Le cabinet du comte Taaffe avait été renversé par une coalition à peu près générale des partis troublés par une audacieuse proposition du gouvernement donnant le vote à tous les sujets autrichiens. Mais la question du suffrage universel est de celles qui, si elles peuvent peut-être n'être pas posées, ne peuvent pas, une fois posées, échapper à une solution affirmative. Le prince Windischgraetz, plus heureux que le comte Taaffe, réussit à donner au Parlement la conviction que la réforme devait émaner du Parlement lui-même; une commission fut nommée et déposa même un projet étudié. La chute du cabinet Windischgraetz et celle encore plus rapide du cabinet Kielmansegg laissèrent au comte Badeni l'honneur de poser la question et de la résoudre.

Le projet du gouvernement fut soumis à la Chambre des députés le 15 février 1896. La première lecture, simple préliminaire en Autriche, eut lieu le 20 février. Les chefs des différents partis déclarèrent successivement qu'ils voteraient le renvoi du projet à une commission devant laquelle ils formuleraient leurs observations. Chacun d'eux, en effet, avait quelques réserves ou objections à formuler. Les Allemands libéraux de la gauche unie regrettaient que le droit de vote fût étendu par une loi simple et non par une disposition constitutionnelle. Les conservateurs et les Polonais exprimaient l'espoir d'un retour prochain à l'élection du Reichsrath par les diètes provinciales. Les Jeunes-Tchèques étaient hostiles au projet parce qu'il leur paraissait compromettre, par une apparente concession, l'avenir du suffrage universel direct et légal. D'autres, au contraire, ont accueilli le projet comme un premier pas fait dans la voie du suffrage universel. Finalement, le 21 février, une forte majorité renvoya le projet à une commission ; seuls les Jeunes-Tchèques avaient voté contre.

Elue aussitôt, la commission se mit au travail dès le 22 février sous la présidence du comte Kuenburg de la gauche allemande unie. Trois séances furent consacrées à la discussion générale, au cours de laquelle divers systèmes électoraux, notamment le suffrage universel direct et égal, l'élection de la Chambre par les Diètes, furent préconisés. Le 29 février, à l'unanimité moins 3 voix, la commission décida de passer à la discussion des articles. La loi ne comptant que 3 articles (ci-dessous), cette discussion fut assez brève, et se termina le 11 mars par le vote du projet ministériel sans modification. La commission avait écarté, sur l'art. 1er, diverses propositions tendant les unes à augmenter le nombre des nouveaux députés, les autres à modifier la répartition entre les provinces, et sur l'art. 2, la proposition du prince Frédéric Schwartzemberg rendant l'élec-

Digitized by Google

tion aux Diètes provinciales, et celle du docteur Brzorad établissant le suffrage universel direct et égal. Le comte Badeni avait dû insister pour triompher des deux tendances qui existaient dans la commission, l'une favorable au suffrage direct et l'autre au suffrage indirect, et pour faire accepter son système mixte qui consiste (*infrà*) à faire élire indirectement dans les circonscriptions électorales correspondant aux circonscriptions judiciaires, de beaucoup les plus nombreuses, et directement dans les autres, sauf décision autres des Diètes provinciales en certains cas.

L'adoption du projet ministériel rendait nécessaires d'importantes modifications dans la loi électorale du Reichsrath. Elles furent sans délai mises à l'étude. Naturellement le gouvernement avait son projet. Il fut presque textuellement adopté par la commission qui examina cependant et rejeta un assez grand nombre d'amendements, tendant par exemple à abaisser le taux du cens électoral, à exclure du suffrage les illettrés et les gens sans domicile fixe. Une seule modification fut admise, d'ailleurs avec l'assentiment du comte Badeni : la commission effaça la disposition refusant aux gens en service le droit de voter.

Le rapporteur fut le docteur Gœtz de la gauche allemande.

Devant la Chambre des députés, les choses se passèrent à peu près de même que devant la commission. La discussion générale fournit aux divers partis une nouvelle occasion d'exprimer leurs regrets et leurs désirs. Après avoir rejeté par 175 voix contre 61 le contre-projet formulé au nom de la minorité par M. Slavik (jeune tchèque) en faveur du suffrage universel direct et égal, la Chambre adopta le projet du gouvernement comme base de la discussion par articles (24 avril). La majorité se composait des conservateurs, des Allemands libéraux et des Polonais.

La majorité s'éleva à 195 voix contre 30 en faveur de l'art. 1er. Toute une série d'amendements tendant à élever le nombre des députés nouveaux et à charger leur répartition, échoua (25 avril).

Elle fut encore plus forte sur l'art. 2, et la seconde lecture se termina le 28 avril par le triomphe complet du gouvernement.

En troisième lecture, le projet fut voté par 234 voix contre 19 (7 mai).

La Chambre des seigneurs ratifia à l'unanimité, après un court débat le vote de la Chambre basse (28 mai), et le 14 juin 1896 étaient promulguées les deux lois du 14 juin 1896 dont l'une touche au texte de la loi constitutionnelle, et l'autre modifie la loi électorale pour le Reichstag.

En la forme, ces lois se présentent sous les façons les plus modestes et les moins révolutionnaires. Elles laissent subsister les quatre catégories existantes, et se bornent à y adjoindre une cinquième catégorie. Celle-ci aura seulement 72 députés, tandis que la Chambre en comptera au total 425. D'ailleurs les électeurs des 4 premières curies voteront également dans la cinquième et auront ainsi un double vote, et la propriété foncière gardera, malgré la loi nouvelle, la suprématie qu'elle possède dans le Parlement autrichien. Mais d'un autre côté, la loi élève de 1.700.000 à 3 millions 1/2 le nombre des électeurs ; elle donne le suffrage dans la 5e catégorie à tous les mâles qui âgés de 24 ans et jouissant de leurs droits ont six mois de domicile dans la circonscription. Nouveautés importantes.

Digitized by Google

C'est le suffrage universel qui s'installe en Autriche; il est peu probable qu'il s'en tienne à la place restreinte qu'on lui a faite.

La loi du 14 juin 1896 contient les dispositions suivantes : « Art. 1er. — Aux 353 membres qui selon les art. 6 et 7 de la loi fondamentale sur la représentation de l'Empire (lois du 2 avril 1873 et du 12 novembre 1886) qui doivent être élus pour la Chambre des députés par les classes d'électeurs organisées par les statuts provinciaux, viennent s'ajouter 72 membres, élus par une catégorie d'électeurs à désigner par lettre c. »

Le nombre de membres assignés à cette catégorie est réparti entre les divers royaumes ou provinces. « Dans cette catégorie sont élus : pour le royaume de Bohême, 18; pour le royaume de Dalmatie, 2; pour le royaume de Galicie et Lodomérie avec le grand-duché de Cracovie, 15; pour le grand-duché d'Autriche au-dessous de l'Ems, 9 ; pour le grand-duché d'Autriche au-dessus de l'Ems, 3; pour le duché de Salzbourg, 1 ; pour le duché de Styrie 4; pour le duché de Carinthie, 1; pour le duché de Carniole, 1; pour le duché de Bukowine, 2; pour le margraviat de Moravie, 7; pour le duché de haute et basse Silésie, 2; pour le comté-principauté de Tyrol, 3; pour le pays de Vorarlberg, 1; pour le margraviat d'Istrie, 1 ; pour le comté-principauté de Görz et Gradiska, 1; pour la ville de Trieste et son territoire, 1. La répartition entre les districts électoraux des membres à élire en conséquence de ce qui précède sera faite par une loi particulière. »

L'art. 2 modifie ainsi la loi fondamentale du 21 décembre 1867 : « Art. 7. litt. C. Les députés sont nommés, pour la catégorie des électeurs des communes rurales, et dans les districts électoraux du suffrage universel composés exclusivement de districts judiciaires, par des électeurs secondaires élus par les électeurs du premier degré, dans les autres catégories d'électeurs et dans les autres districts électoraux du suffrage universel, par les électeurs directement.

Cependant dans les pays, où les dispositions de la loi locale établissent l'élection directe des députés au Landtag pour la catégorie des électeurs des communes rurales, les membres de la Chambre des députés seront élus directement par les citoyens dans la catégorie des électeurs des communes rurales et dans tous les districts électoraux du suffrage universel (1).

(Les §§ 3 et 4 reproduisent les §§ 2 et 3 de l'ancien texte). Le § 4 donne seulement la date de la loi électorale, omise par l'ancien texte.

Enfin l'art. 3 déclare : « La présente loi entrera en vigueur en même temps que la loi du 14 juin 1896, modifiant et complétant les règles sur la procédure électorale pour le Reichsrath ». Il y a en effet une deuxième loi du 14 juin 1896 touchant les opérations électorales. Elle respecte dans l'ensemble, les dispositions de la loi du 2 avril 1873, et se borne en général à

(1) Ancien texte : art. 7. litt. C. § 1. — Les députés sont nommés pour la catégorie des électeurs des communes rurales, au suffrage à deux degrés, et pour les autres catégories d'électeurs au suffrage universel direct. (Dareste, les *Constitutions modernes*, t. I. p. 397, 2e éd.)

Digitized by Google

ajouter les règles nécessitées par la création de la cinquième catégorie d'électeurs Voici les principales.

« Les électeurs secondaires, et dans le cas d'élection directe (art. 2 litt. C. de la loi du 14 juin 1896) les citoyens de chaque district électoral des communes rurales forment un seul collège électoral » (§ 6 ajouté à l'art. 6).

« Les districts électoraux pour la catégorie du suffrage universel comprennent, dans les pays qui n'ont à élire qu'un député pour cette catégorie, le pays tout entier ; dans les autres pays, ou bien des localités appartenant à la catégorie des villes, ou bien de telles localités et de tels districts judiciaires, ou seulement plusieurs districts judiciaires....

« Dans les districts électoraux qui ne sont pas exclusivement formés de localités appartenant à la catégorie électorale des villes, sont comprises les localités urbaines situées sur le territoire des districts judiciaires intéressés, qui ne sont pas déjà affectées à un district électoral de la catégorie du suffrage universel.

« Les électeurs secondaires et, s'il y a lieu, les électeurs d'un même district électoral forment un seul collège électoral. »

Art. 6*a* ajouté par la loi de 1896.

« Dans la catégorie du suffrage universel, tout citoyen autrichien jouissant de ses droits, de sexe masculin, qui a accompli sa vingt-quatrième année et n'est pas exclu du droit de vote, est électeur du premier degré dans la commune où il est fixé depuis six mois au moins au jour où l'élection est ordonnée.

« Les personnes qui habitent un domaine non compris dans l'organisation communale exercent sous les mêmes conditions le droit de vote dans cette catégorie électorale, dans la commune avec laquelle le domaine forme une localité.... »

Art. 9*a* ajouté.

« Là où pour la catégorie des communes rurales et pour celle du suffrage universel l'élection est indirecte, les électeurs du second degré sont choisis par ceux du premier degré dans leur sein. »

Art. 10 modifié.

« Dans la catégorie des communes rurales, chaque commune du district électoral élit un électeur secondaire par 500 habitants. La fraction qui reste après la division par 500 compte pour 500. Les communes au-dessous de 500 habitants élisent un électeur secondaire.

« Dans les communes visées par l'art. 7 § 3, la localité qui vote dans la catégorie des communes rurales et s'il y en a plusieurs, leur ensemble comptent comme une commune au point de vue du nombre des électeurs secondaires à nommer. »

Art. 10*a* ajouté.

« Pour la catégorie du suffrage universel, chaque commune élit un électeur secondaire pour 500 habitants ; les communes au-dessous de 500 habitants sont réunies pour l'élection aux communes voisines et si cela est possible, à celles qui également comptent moins de 500 habitants.

« L'élection des électeurs secondaires revenant à ces communes a lieu dans chaque commune.

Digitized by Google

« Les portions qui restent après la division par 500 et qui sont supérieures à 250 comptent pour 500 ; inférieures, elles ne comptent pas. »

Art. 10*b* ajouté.

« Les personnes qui habitent un domaine non compris dans l'organisation communale, sont, dans le cas des art. 10*b* et 10, comptés avec les habitants de la commune avec laquelle le domaine forme localité, et exercent leur droit de vote sous les mêmes conditions que les membres de cette commune. Le propriétaire de domaine convoqué en vertu de l'art. 14 comme électeur du second degré ne peut prendre part dans la catégorie des communes rurales à l'élection des électeurs secondaires. »

Art. 10*c* ajouté.

« Le droit de vote dans les catégories électorales *a bc* et *d* désignées dans l'art. 7 *a* de loi fondamentale sur la représentation de l'Empire, n'exclut pas l'exercice du droit de vote dans la catégorie du suffrage universel de la même province.

« Les officiers, aumôniers militaires, gagistes sans classe assimilée et personnes des corps de troupes, en service actif permanent ou temporaire, la gendarmerie, y compris ceux en congé temporaire, ne peuvent, sauf le cas prévu par l'art. 14 de l'ordonnance sur l'élection du Reichsrath, ni voter ni être élus.

« Sont exclus de l'éligibilité, outre les précédents, tous les employés de la force armée en service actif, permanent ou temporaire.

L'éligibilité n'est pas enlevée aux membres de la force armée qui se trouvent en service actif uniquement en vertu d'une obligation légale.

Art. 20*a* ajouté.

« La convocation pour les élections générales au Reichsrath doit être faite de façon que les députés du suffrage universel soient élus les premiers, puis ceux des communes rurales, puis ceux des villes, puis ceux des chambres de commerce et d'industrie et enfin ceux de la grande propriété foncière (et des plus haut imposés), et que les élections des députés du suffrage universel, puis des communes rurales, puis des villes, puis des chambres de commerce et d'industrie, enfin de la grande propriété foncière (et des plus haut imposés) commencent dans tout le pays le même jour.

Art. 22 modifié.

« De même pour la catégorie du suffrage universel, la convocation à des élections supplémentaires doit être publiée par affiches dans les communes formant le district électoral.

Art. 23 § 3*a* ajouté.

« La confection des listes d'électeurs primaires pour l'élection des électeurs secondaires dans la catégorie du suffrage universel, et la confection des listes électorales pour les élections directes dans cette catégorie et dans celle des commune rurales appartient dans chaque commune au président de la commune.

Paragraphe ajouté à l'art. 25 litt. *b*.

L'élection des électeurs secondaires a lieu au temps fixé et dans le lieu de réunion déterminé sans considération du nombre des électeurs qui se sont présentés.

Digitized by Google

Le vote a lieu oralement ou par écrit, selon que dans le pays intéressé le vote pour l'élection des électeurs secondaires pour l'élection des députés au Landtag a lieu oralement ou par écrit.

Dans ce dernier cas, les électeurs doivent pour le bulletin de vote se conformer à l'art. 31.

Pour l'élection des électeurs secondaires. les dispositions des art. 40 à 47 sur l'élection des députés sont applicables dans leur esprit.

La création, par une ordonnance du 19 janvier 1896, d'un ministère des chemins de fer a suscité quelques critiques dans les Chambres. On a soutenu que le pouvoir exécutif avait ainsi empiété sur les droits du Parlement, spécialement sur les droits budgétaires. Mais le Gouvernement a répondu que la création et la suppression des ministères rentraient dans les attributions essentielles du pouvoir exécutif et ne lésaient pas les prérogatives du Parlement auquel il appartenait toujours de voter les crédits.

7° *Grèce.* — Le fait le plus frappant, c'est la discussion par l'opinion publique de l'attitude constitutionnelle du roi. Cette préoccupation, à peu près inévitable, est assez naturelle en Grèce, avec une seule Chambre, ce qui provoque une intervention plus directe et plus sentie, avec des partis qui s'efforcent de capter la confiance royale. Elle est peu conforme au régime parlementaire que la Grèce s'efforce de pratiquer tout en en répudiant certains traits essentiels comme la Chambre haute. Et cependant on ne peut pas comprendre le trouble de ceux qui s'efforcent de concilier la responsabilité ministérielle avec la prérogative royale, et même avec la conception parlementaire du pouvoir royal. A quoi sert le roi, s'il ne peut et doit intervenir ? S'il intervient, il s'expose aux discussions, aux critiques, aux échecs. La solution évidemment dépend du tact et de la dextérité du roi, qui doit s'arranger pour attester son utilité sans jamais se compromettre.

Or parmi les Grecs, il en est qui estiment que le roi intervient trop ouvertement et dans un sens funeste. D'autres. au contraire, regrettent que le roi, absorbé par le soin de ces intérêts particuliers ne s'occupe pas davantage de la politiqne intérieure.

On ne remarquerait pas ces polémiques assez banales si elles n'avaient, à l'occasion d'un incident curieux, forcé les portes du Parlement. Plusieurs députés avaient demandé une commission d'enquête pour relever des illégalités commises par le ministère de la marine dans quelques promotions. L'un de ces représentants ayant demandé une audience au roi, il lui fut répondu que le roi ne pouvait recevoir un adversaire de ses ministres. Le député ainsi éconduit fut invité en séance de la Chambre par un de ses collègues à raconter l'histoire. Aussitôt le cabinet intervint pour dégager la personnalité du roi et revendiquer la responsabilité des actes royaux, pour s'opposer à tout débat qui mettrait en cause le roi et non ses ministres. Il ne put empêcher une discussion assez ample dans laquelle les divers sentiments qui couraient dans l'opinion publique reçurent leur expression et qui, à tout prendre, a été peu favorable à l'autorité royale.

On peut noter d'autre part le vote d'une modification au règlement de la

Digitized by Google

Chambre proposée par le président M. Zaïmis : si la Chambre n'est pas en nombre une demi-heure après l'heure fixée pour la séance, la séance doit être levée. Plusieurs députés avaient réclamé une refonte entière du règlement. La Chambre s'est contentée de cette réforme anodine et qui ne remédiera pas aux mauvaises habitudes qui se sont introduites dans la Chambre grecque.

Enfin il est à remarquer que, malgré l'art. 54 de la Constitution qui assigne à la session parlementaire, une durée de trois mois au moins, la Chambre, sous prétexte de fêtes de Pâques et de jeux olympiques, a interrompu, le 21 mars, ses travaux commencés le 8 janvier.

8° *Italie.* — Les textes législatifs font défaut. Mais on peut signaler quelques questions intéressantes dans l'ordre constitutionnel.

L'une d'elles concerne l'immunité parlementaire et l'interprétation de l'art. 45 du statut fondamental, ainsi conçu : « Aucun député ne peut être arrêté, hors le cas de flagrant délit, dans le temps de la session, ni traduit en justice en matière criminelle sans l'autorisation préalable de la Chambre » (1). Le général Baratieri auquel, d'un commun accord, était imputée la responsabilité des échecs subis par les armes italiennes en Abyssinie, était, en même temps que généralissime de l'expédition, député. Pouvait-il exiger que l'autorisation de le poursuivre devant le conseil de guerre fût demandée à la Chambre? Non d'après l'opinion générale. La plupart des juristes qui ont écrit en Italie sur le droit constitutionnel admettent que l'art. 45 ne concerne que les poursuites criminelles proprement dites et que l'immunité parlementaire cesse dès qu'il s'agit de poursuite devant une juridiction spéciale. Il semble, en effet, que les motifs bien connus qui justifient l'immunité sont étrangers à ces derniers tribunaux. Toutefois le gouvernement probablement pour des raisons purement politiques, demanda à la Chambre l'autorisation de déférer M. Baratieri à un conseil de guerre. La Chambre a accordé l'autorisation demandée (1er juin 1896). Ainsi a été créé un précédent d'une certaine gravité ; néanmoins son autorité sera combattue par un assez grand nombre de précédents contraires.

La question ne serait pas née si la loi électorale avait, à juste titre, frappé d'incompatibilité ou, mieux, d'inéligibilité les officiers de terre et de mer ; une réforme en ce sens a été annoncée par le Gouvernement (28 mai).

9° *Portugal.* — La dictature a pris fin dans ce pays le 2 janvier 1896 par l'ouverture de la session parlementaire. Le gouvernement s'est immédiatement occupé de faire ratifier par les Chambres les actes dictatoriaux, parmi lesquels figuraient (2), la réforme de la Chambre des Pairs et celle de la Chambre des Députés. La ratification n'a pas été donnée sans réserve, et le Parlement, en donnant aux décrets dictatoriaux la force législative (par les lois du 3 avril et du 25 mai 1896), leur a fait subir quelques modifications. Les modifications touchent d'abord les art. 5, 6 et 7 du décret

(1) Dareste, les *Constitutions modernes*, 2e éd., t. I, p. 605.
(2) V. ces textes, *Revue*, t. VII, pp. 471-472.

Digitized by Google

du 25 septembre 1895 (1), dont voici la rédaction législative (loi du 3 avril 1896) :

« Art. 5. Si une des Chambres législatives n'approuve pas, en tout ou en partie, un projet de loi émané de l'autre Chambre, ou n'approuve pas les amendements ou additions faits par l'autre Chambre sur un projet de loi, il sera nommé une commission de pairs et de députés en nombre égal, dès que l'une des Chambres en aura ainsi décidé ; et ce que la commission décidera à la pluralité des voix vaudra soit pour la rédaction immédiate en décret des Cortès générales, soit pour le rejet du projet.

§ 1. S'il y a partage pour le vote d'un projet ou d'un article de projet ou d'un amendement ou addition (2), *ou si la commission n'aboutit à aucun résultat sur la mission qui lui a été confiée, l'une des Chambres pourra requérir la réunion des Cortès Générales, en exposant son sentiment au pouvoir modérateur.*

§ 2. *Les Cortès Générales seront convoquées et se réuniront dans les trente jours, dans la Chambre des Députés, sous la présidence du Président de la Chambre des Pairs, le plus jeune de chaque Chambre servant de secrétaire.*

§ 3. *Si au jour pour lequel les Cortès Générales ont été convoquées, la réunion ne comprend pas la majorité des membres de chaque Chambre, la séance sera ajournée au premier jour utile ; ce jour-là la délibération aura lieu, quel que soit le nombre des Pairs et des Députés présents. Il sera voté sans discussion sur l'objet de la divergence.* »

L'art. 6 a simplement perdu le § 1, devenu sans objet à raison des modifications subies par l'art. 5.

« Art. 7. Dans les quinze (3) jours que suivront la constitution de la Chambre des Députés, le Gouvernement lui présentera le budget des recettes et des dépenses de l'année suivante, des propositions pour les forces de terre et de mer et le contingent du recrutement de la force publique. Si avant la fin de l'année financière, les Cortès n'ont pas voté ces deux lois, seront maintenues en vigueur pour l'année suivante les dernières dispositions légales sur ces sujets, jusqu'à un nouveau vote du pouvoir législatif. *Si*, par cas, *les Cortès n'ont pas été ouvertes, elles seront convoquées extraordinairement et réunies dans le délai de trois mois, pour délibérer exclusivement sur les matières dont traite le présent article. Si elles sont en activité, elles ne pourront être renvoyées avant d'avoir délibéré sur le même objet, sauf le cas de dissolution. Au cas de dissolution, elles seront convoquées et réunies dans le délai précité en session ordinaire ou en session extraordinaire exclusivement pour le même objet.* Ainsi se trouvent modifié l'art. 12 et étendu l'art. 13 de l'Acte additionnel du 5 juillet 1852. »

Les Chambres ont ainsi récupéré une partie des droits que le pouvoir royal s'était attribués par le décret dictatorial du 25 septembre 1895.

L'organisation donnée à la Chambre des Pairs par le décret du 25 septembre 1895 a été entièrement respectée par les Chambres.

(1) *Revue*, t. VII, p. 473.
(2) Une faute d'impression donne 25 jours au texte du décret dictatorial (*Revue*, t. VII, p. 472).
(3) Les dispositions nouvelles sont en italiques.

Digitized by Google

Quant à la loi électorale pour la Chambre Basse, elle a reçu des modifications plutôt nombreuses que réellement importantes. On notera cependant (dans la loi du 25 mai 1896) :

Une nouvelle incapacité électorale : art. 2-3° : « les militaires des armées de terre et de mer et les employés salariés des établissements industriels de l'Etat »;

Quelques dispositions sur l'inéligibilité. L'art. 3-7° déclare inéligibles : les auditeurs administratifs, les secrétaires généraux et les employés du secrétariat des gouverneurs civils, les fonctionnaires de la police et les employés des administrations d'arrondissements ou quartiers. L'inéligibilité relative à leur ressort frappe (art. 5, 3° et 4°) tous « les employés des corps administratifs, les employés des finances et de la justice ». Le délai après lequel, la fonction quittée, l'inéligibilité relative cesse, est réduit à soixante jours (art. 5, § 1);

L'extension aux officiers supérieurs de l'exception à l'incompatibilité (art. 7-1°).

Quelques additions à la liste des fonctions qu'un député peut recevoir du Gouvernement sans perdre son siège. Le décret dictatorial du 30 mars 1895 n'admettait que les fonctions de ministres et de conseillers d'Etat et les missions autorisées par la Chambre. La loi du 25 mai 1896 ajoute : 3° les charges de gouverneurs civils ; 4° les déplacements sans changement dans la classe et le traitement ; 5° les missions autorisées par les lois compétentes. En revanche, un député ne peut recevoir de concession, d'adjudication, d'entreprise à forfait pour les travaux publics, sous peine de la suspension des droits politiques pendant trois ans et de la nullité des actes.

L'art. 81 qui, pour le dépouillement, donne la présidence du président de la commission de recrutement, au lieu d'un fonctionnaire administratif.

10° *États-Unis*. — C'est du droit international public que relèvent principalement les agissements des États-Unis relativement au Vénézuéla et à l'Angleterre, à Cuba et à l'Espagne. Cependant au point de vue du droit constitutionnel, ils suggèrent quelques réflexions.

Personne ne contestera que l'attitude résolue, pour ne pas dire plus, prise par le Président Cleveland au sujet du Vénézuéla ait eu pour conséquence d'encourager le jingoïsme et de lui inspirer, en ce qui concerne Cuba, de hautes ambitions. Or, précisément, Cuba a failli devenir l'occasion d'un conflit constitutionnel assez grave entre le Président et les Chambres américaines ; et si ce conflit a pu être évité par un concours de circonstances favorables, quelques questions intéressantes ont été agitées et l'on a pu constater, une fois de plus, certaines déviations que la pratique a imprimées à la constitution plus que centenaire des Etat-Unis.

On sait que le Sénat américain a entre autres attributions caractéristiques le droit d'approuver ou de rejeter (à la majorité des 2/3 des voix) les traités négociés et conclus par le Président. De cette fonction toute négative, la pratique a dès longtemps déduit un rôle beaucoup plus actif du Sénat et de son comité des affaires étrangères, qui effectivement prépare tous les actes du Sénat en cette matière. Notamment le Sénat est considéré

Digitized by Google

comme ayant le droit de voter spontanément des résolutions exprimant une opinion sur la politique étrangère du Président et même sollicitant de celui-ci tel ou tel acte déterminé. Le Président demeure libre de donner à ces vœux telle suite qu'il lui plaît ; mais un Gouvernement n'est jamais complètement libre à l'égard d'une assemblée dont le concours lui est indispensable, laissât-on même de côté les questions diplomatiques. Quant à la Chambre des représentants, si la constitution ne lui reconnaît officiellement aucune part dans le règlement des affaires internationales, elle peut, selon la coutume, émettre des résolutions, et elle use largement de cette faculté. Et ici encore le Président n'est ni légalement tenu de céder, ni pratiquement libre de résister. Enfin la situation devient tout à fait intéressante dans les cas où les deux Chambres s'entendent pour émettre sur une question donnée des résolutions identiques, dites alors conjointes ou concurrentes.

En apparence, ces résolutions conjointes peuvent passer pour des lois. Cette opinion a été fortement soutenue aux Etats-Unis. Elle aurait une conséquence assez grave, c'est que le veto présidentiel, qui peut être opposé à une loi, mais qui succombe devant un nouveau vote émis à la majorité des 2/3 des voix dans chaque Chambre, n'aurait pas plus de force contre des résolutions conjointes qui finiraient ainsi par s'imposer au pouvoir exécutif. On a justement répondu que résolution et loi sont deux choses fort différentes, que l'une n'est que l'expression d'une opinion sur des matières non législatives et l'autre est un commandement formel sur ces mêmes matières, et que la distinction, si sûre en droit, est parfaitement claire dans la constitution des Etats-Unis qui fixe expressément les matières législatives. Toutefois l'argument n'a pas paru absolument convaincant, et certains juristes ont déclaré que les termes de la Constitution au sujet du veto présidentiel étaient assez larges pour embrasser les simples résolutions pourvu qu'elles fussent concurrentes. Mais même en concédant ce point, on doit reconnaître que la doctrine qui l'invoque est directement contraire à l'esprit, parfaitement connu, de la Constitution qui a voulu abandonner au pouvoir exécutif, la libre direction des affaires étrangères et lui imposer seulement le contrôle négatif du Sénat. Au reste, la doctrine en question aboutirait à permettre aux Chambres de régler directement et contre la volonté du Président les questions internationales, de déclarer même la guerre ; conséquences évidemment contraires au texte même de la Constitution.

Or le 28 février 1896, le Sénat américain vota à une énorme majorité (64 voix contre 6) un projet de résolution concurrente présenté le 5 février par le Comité des affaires étrangères et amendé le 20 par le sénateur Cameron. En substance, ce texte exprimait l'opinion qu'il y avait état de guerre entre le gouvernement espagnol et le gouvernement provisoire de Cuba et que le Président des Etats-Unis devait offrir ses bons offices pour obtenir la reconnaissance de l'autonomie cubaine. Le 2 mars, la Chambre adoptait un texte encore plus énergique, puis le 6 avril se ralliait au texte voté par le Sénat.

Le Président ainsi mis en demeure feignit de ne pas entendre. Il observa

Digitized by Google

une stricte neutralité et un silence absolu. Excellent moyen, sinon de résoudre la question constitutionnelle, du moins de laisser au temps le soin de calmer les passions.

Mais au mois de décembre le sénateur Cameron renouvela sa proposition de résolution concurrente. Il s'y crut peut-être autorisé par le message présidentiel qui venait d'être communiqué et qui exprimait l'avis que si les choses ne changeaient pas à Cuba, les Etats-Unis seraient un jour ou l'autre, dans l'obligation d'intervenir. Mais évidemment le Président entendait réserver l'avenir et se défendre contre les injonctions des Chambres. Comme le comité des affaires étrangères avait jugé à propos d'appuyer devant le Sénat la motion Cameron, le secrétaire d'Etat, M. Olney, dans une déclaration communiquée à la presse, revendiqua fermement les droits de l'Exécutif; il indiqua que toute résolution même concurrente serait considérée simplement comme l'expression d'une opinion et que la réitération même ne changerait rien à l'attitude du Gouvernement.

Un moment on put croire qu'un grave conflit surgissait. Il n'en fut rien heureusement, grâce aux circonstances. L'approche du 1er janvier força le Sénat à renvoyer (23 déc.) l'examen du projet de résolution. Au reste le Président n'était pas au bout de ses ressources. Les amis du Sénat (où le règlement ignore la clôture) et de la Chambre pouvaient lui venir en aide et prolonger tous les débats jusqu'au moment (4 mars) où le Président et le Congrès feraient place à des hommes nouveaux. Il pouvait encore ou bien opposer son veto dans l'espoir que la majorité des 2/3 nécessaire pour confirmer le vote précédent ne serait pas atteinte, ou enfin considérer que la résolution, n'ayant aucune force obligatoire, ne méritait pas l'usage du veto. Seulement, en ce dernier cas, il s'exposait au risque d'une mise en accusation.

L'incident qui vient d'être relaté montre en même temps que les Chambres américaines ne se contentent plus du rôle que la Constitution leur assigne. Fait bien connu, mais qu'il est toujours intéressant de constater. Il a montré aussi que des relations intimes se sont établies, en dépit de la Constitution, entre les Chambres (ou du moins leurs comités) et le pouvoir exécutif. C'est ainsi qu'on a vu M. Olney supplier le comité sénatorial de surseoir à une décision. Et cela sans doute n'est pas nouveau, mais n'est pas insignifiant. Enfin, et par la force des choses, ces innovations réduisent le rôle du Président et profitent à ses ministres, ou tout au moins à l'un. On a, pendant la crise, beaucoup plus parlé de M. Olney que de M. Cleveland; et cela n'est pas dû seulement à la haute valeur, comme jurisconsulte, du secrétaire d'Etat.

Dans le même ordre d'idées, on notera que le Comité des affaires étrangères (le 2 février) et la Chambre des représentants (le 20 mars) ont voté un blâme à M. Bayard, ambassadeur des Etats-Unis à Londres, pour des discours exprimant une opinion sur la politique américaine. Ils ont pris occasion de cet incident pour interdire aux ambassadeurs de s'expliquer publiquement sur la lutte des partis.

Un quarante-cinquième Etat, l'Utah, a été définitivement reconnu et admis dans l'Union pendant l'année 1896.

Digitized by Google

Etats. — Je dois me borner à signaler :

L'adoption par le peuple d'Idaho d'un amendement constitutionnel accordant aux femmes, le droit de vote ; le rejet d'un amendement semblable en Californie ;

L'adoption par le peuple de Washington d'un amendement exigeant que tout électeur sache lire et parle l'anglais ; par le peuple de Minnesota, d'un amendement n'accordant le vote aux étrangers que trois mois après leur naturalisation ; par le peuple du Texas, d'un amendement exigeant que l'étranger eût manifesté six mois avant le vote l'intention de se faire naturaliser.

L'autorisation d'employer la machine à voter dans le Massachussetts.

FÉLIX MOREAU,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix-Marseille.

Digitized by Google

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

SOMMAIRE. — I. Le renouvellement du privilège de la Banque de France. — II. La réforme des droits de quai. — III. Surtaxes locales temporaires pour les frais de gare. — IV. Modifications au régime des alcools. — V. La suppression des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques.

I. Le renouvellement du privilège de la banque de France. — Lorsque le projet de renouvellement a été publié, nous lui avons consacré des développements qui nous dispensent d'y revenir longuement aujourd'hui (1). La loi de renouvellement a été promulguée le 17 nov. 1897 (2) ; elle est sur presque tous les points la reproduction du projet que nous avons analysé et apprécié, et les discussions qui se sont produites au parlement, longues et confuses à la Chambre, brèves au Sénat n'ont sur aucun point renouvelé la question.

Le privilège d'émission se trouve donc maintenu à la banque, pendant 23 ans à partir du 1er janv. 1893, avec faculté pour les Chambres de le faire cesser, par une loi votée dans le cours de l'année 1911, à la date du 31 déc. 1912 ; ce privilège, qui porte sur un maximum de 5 milliards, est acheté par les diverses charges que nous avons indiquées.

On a maintenu la disposition, purement platonique comme nous l'avons montré (3), qui étend la faculté d'escompte aux effets des « syndicats agricoles ou autres ». On a porté à 30 le nombre des bureaux auxiliaires qui doivent être créés par la Banque. On a exigé des agents de la Banque la qualité de Français. Enfin une importante disposition est celle de l'art. 3. « Les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneur de la Banque de France sont incompatibles avec le mandat législatif ». Cette disposition, dont l'initiative appartient à la Chambre des députés et contre laquelle le gouvernement s'est vraiment élevé, aurait pu être sans inconvénient renvoyée à la discussion de la proposition de loi sur les incompatibilités actuellement soumise à la Chambre. Peut-être ne se justifie-t-elle point par une conception très exacte des intérêts généraux ; mais elle ne rentre pas dans l'objet de cette chronique.

II. La réforme des droits de quai. — (Loi du 23 avr. 1897) (4). Au milieu des difficultés financières qui ont suivi les désastres de 1870, l'assemblée ne discutait guère les projets d'ordre fiscal que lui soumettait le gouvernement ; plus d'une des lois votées à cette époque a arrêté le développement

(1) V. notre chronique de janv.-fév. 1897, p. 106 et s.
(2) *Journ. off.* du 17 décembre, p. 7.070.
(3) *Loc. cit.*, p. 109.
(4) *Journ. off.* du 28, p. 7.293.

Digitized by Google

de quelqu'une de nos industries. La loi du 30 janv. 1872 qui, à côté du relèvement des surtaxes de pavillon sur les marchandises importées par navires étrangers, établissait sur « les navires de tout pavillon, venant de l'étranger ou des colonies et possessions françaises, chargés en totalité ou en partie » des droits de quai fixés à 50 cent. par tonneau de jauge pour les provenances des pays d'Europe ou du littoral de la Méditerranée, et à 1 fr. pour les arrivages des autres pays, n'a pas été une des moins funestes.

Outre son but fiscal, qui paraît avoir été prépondérant dans l'esprit du gouvernement, cette loi en visait un autre, ainsi que le prouve le relèvement des surtaxes de pavillon qu'elle contenait également, celui de faire prospérer la marine marchande.

Les effets fiscaux de la loi qui a établi les droits de quai n'ont pas été très importants ; ces droits s'élèvent annuellement à 7 millions 1/2, dont 28 p. 100 sont payés par les navires français.

Quant à notre marine marchande, elle est, on le sait, loin d'être prospère. Quoique la marine marchande reçoive annuellement plus de 15 millions de primes, sans compter les subventions aux services postaux, elle reste stationnaire. Elle comprenait en 1881, 15.058 navires d'une capacité de 919.298 tonneaux, elle comprend aujourd'hui 15.278 navires d'une capacité de 905.606 tonneaux. Dans le même temps la capacité des navires de commerce anglais s'est élevée de 7 millions à 10 millions de tonneaux. Si pour les navires à vapeur nous occupons le troisième rang, nous venons au huitième pour les navires à voile, non seulement après l'Angleterre, les Etats-Unis, la Norvège, l'Allemagne, mais après l'Italie, la Russie, la Suède, à peine avant la Grèce. Les navires français ne contribuent pas pour la moitié à l'exportation des produits français ; nos marchandises sorties par mer sont transportées par navires français jusqu'à concurrence de 2.226.000 tonnes seulement et par navires étrangers pour 2.656.000 tonnes.

Si donc les droits de quai ont pu donner quelque avantage aux navires français, les résultats démontrent que ces avantages ont été insignifiants ; il résultera même des explications qui vont suivre, qu'en réalité les droits de quai leur ont causé un sérieux préjudice.

En tout cas ils ont été désastreux pour les ports, déjà éprouvés par la résistance des pouvoirs publics à subventionner les travaux nécessaires à leur amélioration, en diminuant leur trafic, et en attirant les navires étrangers dans les ports également étrangers, où les droits de quai n'existent pas il va sans dire que les navires français eux-mêmes ont souffert de l'insuffisance de l'outillage des ports ; d'un autre côté, comme ils n'échappaient pas au droit de quai, bien des marchandises de provenance française à destination d'outre-mer avaient intérêt à rejoindre par terre les ports étrangers.

Le commerce français est sérieusement atteint par le droit de quai, qui, pour les marchandises qu'il expédie, retombe à sa charge ; les droits de quai constituent une véritable taxe d'exportation.

L'abrogation des droits de quai n'aurait eu, on le voit, que des avantages autant pour les ports que pour le commerce français, si peu élevé cependant que fût le rendement de cet impôt, des raisons fiscales ont empêché qu'on le supprimât, on s'est contenté d'en transformer la base, qui était, à la

Digitized by Google

vérité, combinée de la manière la plus malheureuse. En faisant porter l'impôt non pas sur les marchandises embarquées ou débarquées, mais sur le jaugeage total du navire, la loi de 1872 adoptait une solution qui, outre qu'elle était contraire à la justice, grévait, en certaines hypothèses, les marchandises d'un impôt supérieur à leur valeur.

Des tempéraments insuffisants avaient été apportés à ce principe : la loi du 20 mars 1875 avait décidé qu'en Algérie le droit serait perçu, *pour les marchandises débarquées*, par tonneau d'affrètement, et qu'il serait également, pour les passagers, chevaux et voitures *débarqués*, proportionnel à leur nombre. On avait, d'ailleurs, oublié que la jauge légale du navire peut être inférieure au poids des marchandises et la loi de 1875 dut être complétée par une loi du 12 mars 1877, qui fixa comme maximum des droits à percevoir la somme qu'auraient produite les droits perçus d'après les bases adoptées par la loi de 1872. Les lois de 1875 et de 1877 ont d'ailleurs été abrogées par la loi du 28 déc. 1895, en même temps que cette dernière loi a supprimé les droits de quai pour la navigation entre la France et l'Algérie. Pour les ports continentaux, les modifications législatives ont été beaucoup moins importantes ; la loi du 29 juil. 1881 s'est contentée de décider que les paquebots affectés au transport des voyageurs ne seraient soumis au droit de quai qu'à raison du nombre des voyageurs, chevaux et voitures et de la quantité des marchandises, pourvu que le poids total des marchandises n'excédât pas le dixième du tonnage total des navires.

En somme, la situation provenant de la loi de 1872 ne s'était guère modifiée ; les réclamations cependant étaient devenues si vives depuis quelques années qu'il fallut aviser. Une proposition de loi soumise à la Chambre accordait aux villes et aux Chambres de commerce la faculté de fixer l'impôt et réservait simplement à l'Etat le droit d'exiger des ports l'équivalent des droits calculés sur les bases fixées par la loi de 1872. Cela aurait été très rationnel ; on craignait cependant que cette solution ne choquât l'égalité : les ports d'escale pour attirer les navires étrangers, se seraient abstenus d'exiger des droits de quai ; les ports d'intérieur, au contraire, les auraient admis. Mais c'est surtout aux objections d'une partie du commerce français que cette proposition doit d'avoir été repoussée : on a écouté ceux des négociants qui, n'ayant pas beaucoup à redouter le maintien des droits de quai, regardaient ce maintien comme une nécessité de protection contre la concurrence étrangère ; dans cette opposition entre les besoins du négoce et les aspirations des ports, ce sont les premiers qui ont eu le dessus.

Le système adopté par la loi du 23 déc. 1897 persiste dans le calcul du droit sur le jaugeage du navire, mais en adoptant un tarif progressif, afin qu'en réalité le droit reste, autant que possible, proportionnel aux marchandises. Il est pour tous navires français ou étrangers venant de l'étranger ou des colonies autres que l'Algérie, de 1 fr. par tonneau de jauge net si le nombre total de tonnes métriques (1.000 kilog.) de marchandisese débarquées ou embarquées est supérieur à la moitié de la jauge nette du navire ; de 50 cent. par tonneau si ce nombre est égal ou inférieur à la moitié de la jauge nette et supérieur au quart ; de 25 cent. par tonneau s'il est égal ou inférieur au quart et supérieur au dixième : de 10 cent. par tonneau

Digitized by Google

s'il est égal ou inférieur au dixième. La taxe est réduite de moitié pour les navires débarquant des marchandises, si ces navires sont en provenance d'un port situé dans les limites du cabotage international, ou pour les navires embarquant des marchandises à destination d'un port situé dans ces limites. Chaque passager, chaque tête de gros bétail, chevaux ou mulets, sont assimilés à une tonne de marchandises, chaque tête de petit bétail à un quart de tonne. Les bagages des voyageurs ne sont pas comptés dans l'évaluation des marchandises. Si le navire fait escale dans divers ports, il paye un droit à chaque escale, mais le total ne peut dépasser 1 fr. par tonneau de jauge. En Algérie les droits n'existent qu'au débarquement.

III. Surtaxes locales temporaires pour les frais de gare. — La loi du 26 octobre 1897 (1) permet aux départements, aux communes et aux chambres de commerce d'assurer le service des emprunts contractés pour l'établissement, la transformation ou l'amélioration d'une gare ou halte de chemin de fer d'intérêt général, par des surtaxes locales de cinquante cent. au plus applicables aux marchandises ou aux voyageurs en provenance ou à destination de cette gare ou halte, à l'exception des marchandises appartenant à l'Etat ou employées à son service. Ces surtaxes, qui ne peuvent être mises en vigueur qu'après l'accomplissement des formalités prescrites pour les tarifs de chemin de fer, doivent être autorisées par une loi pour les emprunts des départements et pour les emprunts des communes rentrant dans la catégorie de ceux qui doivent être autorisés par une loi ; elles sont autorisées par un décret pour les autres emprunts communaux et pour les emprunts des chambres de commerce. Si le produit des surtaxes d'un exercice dépasse les nécessités du service de l'emprunt dans le même exercice, l'excédant est divisé en deux portions : l'une dont le montant est déterminé par l'acte d'autorisation, est destinée à constituer un fonds de réserve pour couvrir les insuffisances éventuelles des surtaxes des exercices ultérieurs ; l'autre peut être employée, avec l'autorisation des administrations locales, soit au remboursement anticipé de l'emprunt, soit à la diminution du taux des surtaxes.

Ces dispositions ont un intérêt considérable. Elles ont pour but de provoquer et de faciliter l'établissement, sur les lignes de chemins de fer, de gares ou haltes dans les endroits que les compagnies ne considèrent pas comme donnant lieu à un trafic suffisant pour mériter qu'elles y établissent des stations à leurs propres frais ou qu'elles transforment les haltes en gares ; elles ne consentent, en pareil cas, à obéir aux vœux des intéressés qu'en mettant à leur charge une grande partie des dépenses. C'est le recouvrement de ces dépenses que la loi nouvelle organise.

IV. Modifications au régime des alcools. — En attendant que la Chambre et le Sénat se soient mis d'accord sur la réforme du régime fiscal des boissons (il est tout à fait invraisemblable que cet accord se produise avant la fin de la législature), on s'est contenté de voter une loi fragmentaire qui

(1) *Journ. off.*, du 4 nov., p. 6.131.

Digitized by Google

contient deux ordres de dispositions, les unes relatives aux alcools dénaturés et les autres aux alcools destinés à la consommation (1).

Le régime des alcools employés dans l'industrie a fréquemment varié. La loi du 8 déc. 1814 les exonérait de toute taxe pourvu qu'ils fussent dénaturés en présence des agents de l'administration. La loi organique du 28 avril 1816 les passait sous silence et, par là même, paraissait les soumettre au régime général des alcools. C'est en ce sens qu'après avoir autorisé une pratique contraire, l'administration des contributions indirectes avait fini par statuer, et sa doctrine avait été consacrée par la cour de cassation.

Les alcools dénaturés ont été de nouveau affranchis des droits sur les boissons par la loi du 24 juil. 1843, qui autorisait cependant le pouvoir exécutif à créer pour eux un droit spécial de dénaturation ; ce droit fut établi par une ordonnance du 14 juin 1844 ; il variait suivant la quantité d'essence contenue dans les alcools, qui furent à cet effet divisés en quatre classes.

Cette législation subsista durant de longues années, quoique son application donnât lieu, grâce à la nature des mesures adoptées par l'ordonnance de 1844, à des fraudes nombreuses et à de justes réclamations ; les alcools devaient être dénaturés par l'addition de certaines huiles indiquées par l'ordonnance, qui en rendaient l'usage impossible dans certaines industries ; d'autre part, après que les alcools avaient été dénaturés en présence des employés, leur circulation ne subissait d'autre entrave que la nécessité d'employer les formalités édictées pour celle des alcools ordinaires, et se trouvait par suite, insuffisamment contrôlée.

La loi du 2 août 1872 éleva à 30 fr. (37 fr. 50 avec les décimes) le droit des alcools dénaturés ; les alcools devaient être dénaturés toujours en présence des agents de la régie, dans des conditions fixées, pour chaque branche d'industrie, par le comité consultatif des arts et manufactures (2) ; le décret du 29 janv. 1881 contient diverses mesures dont le but est d'empêcher la fraude : notamment les employés des contributions indirectes peuvent opérer chez les dénaturateurs des visites et des vérifications ; les alcools dénaturés et les produits fabriqués avec ces alcools ne peuvent être soumis ni à des coupages ni à des rectifications.

On n'avait pas réussi à éviter complètement la fraude ; en outre le droit des alcools dénaturés, quoiqu'il fût inférieur des quatre cinquièmes au droit général de consommation sur l'alcool, était beaucoup trop élevé pour que l'industrie pût en tirer un profit sérieux.

La loi nouvelle réduit à 3 fr., par hectolitre pur, décimes compris, le droit de dénaturation ; en outre, reproduisant la disposition de l'art. 4 de la loi de 1872, elle n'admet pas que les droits d'octroi sur les alcools dénaturés excède le quart des droits dus au Trésor, et ramène à ces limites les tarifs existants.

Voici maintenant les mesures prises pour éviter la fraude ; la dénaturation doit avoir lieu soit dans l'établissement même où les alcools ont été produits, soit dans un établissement agréé par l'administration ; les alcools

(1) Loi du 16 déc. 1897, *Journ. off.* du 17, p. 7.071.
(2) Une circul. du 30 avr. 1881 contient les nombreuses décisions prises par le comité.

Digitized by Google

expédiés dans ce dernier établissement sont placés sous le plomb de la régie ; la dénaturation est faite sous sa surveillance; les dénaturants sont fournis par l'Etat sur un prix arrêté par le ministre des finances, sauf pour les industries déterminées par le ministère des finances sur l'avis du comité consultatif des arts et manufactures, dont la nature interdirait l'emploi de ces dénaturants ; les industriels qui dénaturent l'alcool et les commerçants qui vendent l'alcool dénaturé doivent être pourvus d'une autorisation personnelle donnée par la régie, renouvelable annuellement et révocable ; leurs opérations, réceptions et livraisons sont inscrites sur un livre qui reste à la disposition du service ; on donne même aux employés supérieurs le droit exorbitant, et dont les dangers paraissent dépasser l'utilité, d'examiner les livres de commerce tenus par ces commerçants et industriels; dans les industries où, aux cours des manipulations, l'alcool disparaît ou est transformé, les intéressés peuvent être affranchis de ces obligations moyennant l'engagement de supporter les frais d'une surveillance que réglera un décret ; les marchands ne peuvent recevoir, détenir ou livrer que des quantités que fixera le même décret.

Les dispositions relatives à la taxe de consommation sur l'alcool ont peu d'importance ; elles concernent les déclarations qui doivent être faites à la régie en cas de chargement d'alcool. En outre, la loi modifie les règles sur les crédits à allouer pour « mouillage, coulage, soutirage et affaiblissement de degrés sur les vins et alcools.» La quotité de cette déduction avait été fixée par un décret du 21 déc. 1838, qui distinguait suivant les départements, la nature des boissons et la classe des entrepositaires ; le décret du 4 déc. 1872 l'avait fixée uniformément à 7 p. 100 ; elle est désormais de 3 p. 100 seulement ; si cette déduction est inférieure aux déchets réels de la fabrication des extraits alcooliques de liqueurs et de la préparation des fruits à l'eau-de-vie, les liquoristes, marchands en gros et fabricants d'eaux de senteur obtiennent une déduction supplémentaire, qui ne peut être supérieure à 3 p. 100 des quantités d'alcool. Les mêmes dispositions sont applicables aux fabricants de bitters, d'absinthes et de produits similaires et analogues.

Une disposition beaucoup plus importante est celle qui, dans cette loi, élargit la portée du régime de l'admission temporaire. Ce régime a été créé par l'art. 5 de la loi du 5 juil. 1836 pour donner aux industriels français les moyens d'introduire en France les matières premières étrangères ou les produits étrangers qui doivent être transformés en France et réexpédiés ensuite à l'étranger et pour leur permettre aussi de lutter avantageusement avec la concurrence étrangère ; l'admission temporaire n'avait donc jusqu'alors qu'une portée internationale ; c'était une atténuation aux lois douanières ; à ce premier caractère, il joignait celui d'être exceptionnel, des décrets spéciaux étant chargés de déterminer les marchandises auxquelles l'admission temporaire serait applicable. L'art. 10 de la loi du 16 déc. 1897 étend l'admission temporaire « en ce qui concerne les droits intérieurs généraux et locaux, aux eaux-de-vie, esprits et autres alcools de toute origine introduits dans Paris pour y être transformés en spiritueux composés. » Un décret doit déterminer la condition d'application de ce régime.

Digitized by Google

V. La suppression des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques (1). — Le dégrèvement des droits perçus sur les boissons hygiéniques est à l'ordre du jour ; il y est même depuis plusieurs années ; parmi les membres de la Chambre expirante, il n'en est guère qui n'ait promis solennellement à ses électeurs de s'y attacher. Il faut reconnaître qu'on a essayé de réaliser les excellentes intentions qui se sont si formellement manifestées. La loi sur les boissons va, sans se lasser, de la Chambre au Sénat et du Sénat à la Chambre ; appelés à comparaître prochainement devant leurs juges, nos députés ont cru nécessaire de voter une loi définitive. Mais ce n'est pas la loi sur les boissons, onéreuse ou tout au moins dangereuse pour les finances de l'Etat, qu'ils ont votée, c'est la loi sur l'octroi des boissons hygiéniques ; les communes ont fait les frais de l'accord entre les chambres, accord auquel il est plus juste de donner une autre qualification, car la Chambre a cédé aux exigences du Sénat. Les communes sont donc mises en demeure de renoncer à une partie très importante de leurs ressources et de chercher une autre source de revenus ; le pouvoir législatif s'engage à les aider, mais, pour être plus sûr de l'accomplissement du dégrèvement, il l'impose immédiatement, sans attendre qu'on y ait pourvu à l'équilibre des budgets communaux. C'était le seul moyen d'aboutir avant les élections, mais était-ce un moyen recommandable ?

Au surplus, on n'a pas, à proprement parler, abouti. La loi nouvelle est un avortement ; tant qu'on n'aura pas supprimé les droits fiscaux perçus au profit de l'Etat sur les boissons hygiéniques (il s'agit de 150 millions), on aura eu beau obliger les communes à le réaliser ce que l'Etat s'est jugé impuissant à faire lui-même ; on n'aura pas fait trève aux justes réclamations des producteurs et des consommateurs. Tant qu'on n'aura pas, d'un autre côté, supprimé les droits d'octroi d'une manière absolue, on n'aura pas fait une œuvre vraiment utile, tout au moins au profit des consommateurs, et plus spécialement des consommateurs pauvres. Il est vrai que la loi nouvelle a plutôt eu pour objet de remédier aux souffrances de la viticulture que de profiter aux consommateurs.

Mais que parlons-nous de suppression ? Les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ne sont pas supprimées, ils sont seulement réduits. La Chambre des députés s'était montrée plus radicale ; elle imposait la suppression absolue de ces droits. Sans doute elle donnait aux communes de sages conseils ? elle leur indiquait des taxes heureusement combinées qui étaient propres à éviter le déficit dans leurs budgets ? Peut-être même, à la façon du législateur belge, leur abandonnait-elle une partie des recettes de l'Etat ? Pas le moins du monde ; on se contentait de tracer ainsi leur devoir aux communes : « Elles devront choisir leurs taxes de remplacement, sous réserve de l'approbation législative ».

Rien de plus commode, mais rien aussi de plus critiquable. La Chambre, d'ailleurs, ne se contentait pas du sans-gêne, elle y ajoutait l'ironie : « Elles pourront supprimer en tout ou en partie les autres droits d'octroi. » Cela leur est-il donc actuellement interdit ?

(1) Loi du 29 déc. 1897, *Journ. off.* du 31 p. 7.415.

Digitized by Google

Le Sénat s'est montré plus soucieux des intérêts des communes ; il a élaboré un projet qui est loin d'être sans reproches — et, du reste, comment peut-on échapper aux reproches si on impose à d'autres la suppression de droits qui sont regardés comme déplorables et que cependant l'Etat se garde de supprimer pour son compte? – mais qui cependant est infiniment supérieur à celui de la Chambre, et que cette dernière, après avoir résisté, a fini par adopter, faute de mieux... ou de moins bien.

Si l'on avait supprimé entièrement les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques (vins, cidres, poirés et hydromels... puisqu'hydromels il y a), on aurait enlevé aux communes les recettes suivantes, calculées d'après les produits de 1895 : 57.737.000 fr. pour Paris (dont 53.230.000 fr. applicables aux vins) et 47.690.000 fr. pour les départements (dont 30.743.000 fr. applicables aux vins) (1) ; au total 105.427.000 fr. On aurait ainsi causé un énorme déficit dans les recettes des 1.243 communes qui (sur les 1.518 communes où existent des droits d'octroi) ont imposé les boissons hygiéniques. Les taxes qui pourraient combler ce déficit ne manquent pas, sans doute. Mais, si l'on en juge par les difficultés qu'offre actuellement l'établissement des taxes de remplacement rendues nécessaires par le dégrèvement partiel qu'ordonne la loi, on se demande comment les communes auraient pu d'un seul coup trouver plus de 100 millions. On a parlé de centimes additionnels aux quatre contributions directes ; il en aurait fallu 241 à Paris, davantage dans certaines villes des départements.

La loi, émanée de la commission du Sénat, s'est donc contentée, en fait de suppression totale, de donner aux communes — encore une ironie — la faculté de l'effectuer. Elle ne leur impose qu'une suppression partielle. Les droits qui seront désormais établis sur les boissons hygiéniques ne pourront dépasser les chiffres suivants par hectolitre.

Population agglomérée des communes	Vins en cercles et en bouteilles (2)	Cidres, poirés et hydromels, et eaux minérales
De moins de 6.000 habitants.	0 55	0 35
De 6.001 à 10.000	0 85	0 50
De 10.001 à 15.000	1 15	0 60
De 15.001 à 20.000.....	1 40	0 85
De 20.001 à 30.000.....	1 70	0 95
De 30.001 à 50.000.....	2 00	1 15
De 50.001 et au-dessus.....	2 25	1 25
Paris.....	4 00	1 50

On voit immédiatement où cette tarification a été puisée. La loi du 19 juil. 1880 a réduit d'un tiers les droits d'entrée et de circulation sur les boissons au profit de l'Etat, en distinguant les départements en trois classes ; le tarif maximum que la loi nouvelle impose aux droits d'octroi n'est autre que le tarif du droit d'entrée pour les départements de la seconde, tarif intermédiaire entre ceux de la première et de la troisième classes, et qui est applicable à la plupart des départements. Pour Paris on a pris la moitié

(1) Ce sont les chiffres de 1895.
(2) Pour les vins en bouteilles, comme on le verra, une taxe supplémentaire est autorisée.

Digitized by Google

environ de la taxe de remplacement (8 fr. 25 par hectolitre), qui comprend les droits d'entrée et de circulation cumulés.

Quant aux bières, le maximum est réduit à 5 fr. par hectolitre, sauf dans cinq départements de la région du Nord (Aisne, Ardennes, Nord, Pas-de-Calais, Somme), où la bière étant consommée en général comme boisson de table, le maximum est réduit à 1 fr. 50.

La loi ne devait avoir, pour ces taxes nouvelles d'octroi à établir, son effet, que le 1er janv. 1899 ; une autre loi soumise en ce moment au Sénat a autorisé les communes à anticiper la réforme. Quant aux droits d'octroi actuellement existants sur les boissons hygiéniques, ils doivent être révisés, sur le pied de la loi nouvelle, avant le 1er janv. 1900, et au plus tard, à la fin de la période pour laquelle ils ont été approuvés ; cependant les communes dont les tarifs expireront avant le 1er janv. 1899 auront un délai d'un an à partir de ce dernier jour pour réviser leurs tarifs. Dès aujourd'hui, aucun droit d'octroi sur les boissons hygiéniques ne peut être établi dans les villes où il n'en existe pas, et les taxes existantes ne pourront être surelevées ; cependant des décrets rendus dans des cas exceptionnels (qui ne sont pas précisés) pourront augmenter les droits jusqu'à concurrence du maximum fixé par la loi.

D'un travail dressé par l'administration des contributions directes, il résulte que les conséquences pécuniaires du dégrèvement seront les suivantes : les recettes de l'octroi sur les boissons hygiéniques descendront dans les départements de 47.690.000 à 31.665.000 fr. et à Paris de 57.737.000 à 21.656.000 fr. Il y aura donc un déficit de 16.025.000 fr. dans les départements et de 36.081.000 fr. à Paris, une diminution de 34 p. 100 dans les départements et de 62 p. 100 à Paris. On peut, il est vrai, espérer que, grâce au dégrèvement même, la consommation s'élévera et avec elle les recettes ; mais il est clair qu'au début ce résultat ne se produira qu'à un faible degré.

Deux catégories de taxes de remplacement sont prévues par la loi ; les unes peuvent être établies avec l'approbation préfectorale, pour les autres une loi est nécessaire.

Dans la première figure en première ligne l'élévation du droit sur l'alcool jusqu'au double du droit d'entrée. Actuellement les droits d'entrée, fixés par la loi du 26 mars 1872, sont, suivant la population des villes, de 7 fr. 50 à 30 fr. (1). Il n'est pas inutile d'ajouter que le projet de loi sur les boissons, voté par le Sénat, les porte à 205 fr., qu'une loi peut élever les droits d'octroi à un chiffre supérieur (la loi nouvelle le dit, et cela était inutile à dire), et que la licence des débitants, qui, comme nous l'allons voir, peut être établie augmentera encore le prix de l'alcool. Une diminution de la matière imposable est donc à craindre. — A Paris, où le droit normal d'octroi sur l'alcool est actuellement de 24 fr, sans compter une surtaxe de 55 fr. 80, ce droit pourra être augmenté de 85 fr. 20.

Les communes peuvent également établir sur les débitants un droit de

(1) Le tarif le plus faible est de 7 fr. 50, pour les communes de 4.000 à 6.000 habitants ; les communes de population inférieure ne sont pas soumises au droit d'entrée ; la loi nouvelle les assimile, pour le droit d'octroi, aux communes ayant une population de 4.000 à 6.000 habitants.

Digitized by Google

licence municipale, sur les bases fixées par la loi, vingt nouveaux centimes additionnels aux contributions directes, et d'autres taxes de moindre importance. Quant aux taxes qui peuvent être établies avec l'approbation législative, la loi sur la réforme des octrois n'avait pas à en parler, puisque toutes les conditions qu'elle aurait édictées auraient pu être modifiées par les lois d'autorisation. Elle prend cependant la peine de dire que les taxes directes ne seront prélevées que sur les propriétés en objets situés dans la commune, qu'elles s'appliqueront à toutes les propriétés ou à tous les objets de même nature et qu'elles seront proportionnelles.

On ne pourra porter un jugement définitif sur la réforme qu'après sa mise en exécution ; il faudra voir comment les communes triompheront des difficultés dans lesquelles les Chambres les ont engagées. Cependant, dès à présent, il est permis d'exprimer quelque inquiétude sur la situation budgétaire qui leur sera créée : la taxe sur l'alcool pourra, nous l'avons dit, grâce à son montant très élevé, donner lieu à des mécomptes, au moins dans les débuts. Le droit de licence, comme celui que perçoit l'Etat, ne peut être que modéré, quoiqu'il puisse comprendre, outre un droit fixe, un droit proportionnel à la valeur locative de l'ensemble des locaux élevés ; il aura d'ailleurs l'inconvénient de se traduire pour la population pauvre, la seule qui s'approvisionne chez le débitant, par une augmentation du prix des boissons et de détruire ainsi en partie l'effet de la loi nouvelle. Cependant l'administration des contributions indirectes, ne tenant aucun compte des observations qui précèdent, a calculé que ces deux premiers droits suffiront à compenser le dégrèvement des 1.140 communes sur 1.244 (Paris non compris) qui sont lésées par la nouvelle loi. A Paris, en tenant compte des quantités d'alcool actuellement soumises à l'octroi, on est arrivé à prévoir une augmentation de 15.674.000 fr. ; la licence y donnerait jusqu'à 5.288.000 fr. ; le total sera cependant loin de combler le déficit.

Les autres taxes qui peuvent être établies avec l'approbation législative frappent des objets peu nombreux (cercles et lieux de réunion, billards, chiens, chevaux et voitures), ou sont trop faibles par elles-mêmes (taxe de 30 cent. au maximum par bouteille sur les vins en bouteilles), pour qu'on puisse en espérer un produit considérable. Quant aux centimes additionnels, ils ont le tort de s'ajouter à des impôts qui, en eux-mêmes, sont déjà, au point de vue de la proportionnalité, très critiquables.

Il est fort à craindre, en somme que les communes soient réduites à chercher autre chose, mais que trouveront-elles ?

Cependant la loi, dans sa prévoyance, suppose que les taxes de remplacement pourront dépasser le montant du dégrèvement, en permettant aux communes d'employer l'excédent au dégrèvement d'autres objets soumis à l'octroi.

Acceptons-en l'augure.

ALBERT WAHL,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Lille.

Digitized by Google

CHRONIQUE POLITIQUE

ANGLETERRE

(Année 1897)

SOMMAIRE

I. La session parlementaire de 1897. — II. La conférence coloniale. — III. La question des mines. — IV. Questions extérieures. — V. La loi relative aux écoles primaires de l'enseignement privé. — VI. La loi sur les accidents du travail. — VII. Les autres mesures de la session. — VIII. La situation des partis.

I. La session parlementaire de 1897. — Si l'œuvre législative de la session parlementaire de 1897 se trouve contenue dans un volume d'apparence plus maigre et plus chétive que d'habitude et si les péripéties de la lutte des partis n'ont présenté qu'un intérêt médiocre, il faut l'attribuer à ce que l'attention publique a été concentrée principalement sur les affaires coloniales et étrangères, et en partie à ce que les fêtes du Jubilé, que la nation entière a célébrées avec un enthousiasme frappant, ont fourni le prétexte pour une espèce de trève, dont l'effet a été d'ajourner à un moment plus propice l'introduction des mesures les plus importantes. Le calme, il est vrai, a été relatif et non absolu. Ce fut un armistice, et non une paix ; et un armistice qui fut violé à mainte reprise par les francs tireurs de l'opposition ainsi que par ceux qui se rattachent par un lien des plus élastiques au parti gouvernemental, et qui fut interrompu à l'occasion des débats qui eurent lieu au sujet de l'adoption de la mesure relative à l'instruction primaire.

II. La conférence coloniale. — En célébrant le soixantième anniversaire de l'avènement de la reine Victoria, on a voulu faire éclater aux regards de tous non seulement les progrès rapides et presque continus du pays, même durant cette période, mais aussi l'expansion coloniale et le développement des institutions autonomes de l'Empire britannique. L'arrivée en Angleterre d'un certain nombre d'hommes d'Etat, ainsi que de plusieurs détachements de troupes provenant des régions les plus diverses, a contribué à rappeler au grand public l'étendue de ses responsabilités et à élargir ses vues. En même temps M. Chamberlain a eu l'heureuse idée de profiter de l'occasion pour convoquer une conférence à laquelle ont assisté les premiers ministres des principales colonies et qui s'est réunie le 24 juin. Les discussions ont eu lieu à huis clos, mais les résultats ont été publiés. Bon nombre de questions relatives à la défense de l'Empire, aux méthodes de communication postale et à la fédération des colonies avoisinantes, y ont été trai-

Digitized by Google

tées. Le résultat le plus direct et le plus important de cette conférence a été la dénonciation par le gouvernement britannique des traités de commerce avec l'Allemagne et la Belgique, dont l'effet était d'empêcher l'établissement de relations commerciales avantageuses entre le Royaume-Uni et ses colonies. Il ne faut pas envisager cette dénonciation comme un revirement contre les idées libre-échangistes qui ont dominé la politique anglaise pendant ces cinquante dernières d'années. Le gouvernement a déclaré qu'il était prêt à négocier avec l'Allemagne et la Belgique de nouveaux traités de commerce qui ne contiendraient pas de clauses de nature à contrarier la liberté d'action des colonies. Ces deux traités, qui ont été dénoncés de cette manière sont les seuls qui constituaient et qui constituent encore, jusqu'à la fin de juillet 1898, une entrave à la liberté des colonies en matière internationale. Le Canada, par exemple, dont le premier ministre, Sir Wilfrid Laurier a, plus que tout autre, pris une part importante au changegement qui s'est effectué, aura le droit dorénavant de faire ses arrangements fiscaux, soit avec les nations de l'Europe, soit avec celles du nouveau monde, sans être lié par les restrictions imposées par des engagements préalables. Il pourra favoriser à son gré tel ou tel pays par des réductions douanières, ou avoir recours à des augmentations de tarif. A la longue, ses intérêts le dirigeront de plus en plus sur la voie libre-échangiste. Quant à l'Angleterre, elle n'a aucune intention de se départir des principes économiques qui ont régi sa législation commerciale. L'effet de ce qui vient d'avoir lieu sera de resserrer davantage le lien normal qui unit les colonies à la mère patrie, grâce à une concession qui profitera aux premières et qui ne nuira pas à cette dernière. Il ne faut pas se faire illusion et croire que nous soyons prêts ou même disposés à adopter un système de *Zollverein* pour l'Empire britannique.

III. La question des sucres. — Une autre question relative aux colonies est traitée dans le compte rendu, publié le 20 octobre, de la Commission, qui a été chargée d'étudier les conditions actuelles de la production des sucres aux Indes occidentales et surtout celles de la dépression qui y règne, par suite de la concurrence des sucres de canne provenant d'autres parties du monde et principalement des sucres de betterave produits en Europe à l'aide de primes accordées par différents pays. Quoique le président de cette Commission ait préconisé l'imposition, comme contrepoids, de droits d'entrée prélevés sur les sucres dont l'importation dans le Royaume-Uni est encouragée par lesdites primes, ses deux collègues ont refusé de s'associer à cette déclaration et ont préféré recommander l'adoption de diverses mesures, d'importance moins considérable au point de vue fiscal, mais ayant un rapport plus direct à la situation agricole et économique des îles que les commissaires ont visitées.

IV. Questions extérieures. — Il y a eu plusieurs débats au Parlement, durant le courant de la session, au sujet des affaires d'Orient, et surtout de la Crète et de la guerre turco-grecque. La peste et la famine qui ont éclaté aux Indes ont donné lieu à des explications ministérielles constatant

Digitized by Google

les mesures prises pour combattre ce double fléau, mais les troubles sur la frontière du Nord-Ouest ne se sont déclarés dans toute leur intensité qu'à la fin même de la session. La Commission parlementaire qui avait été nommée dans le but « d'examiner l'origine et les circonstances de l'invasion du Transvaal par une force armée, l'administration de la Compagnie britannique de l'Afrique du sud et les changements qui semblaient devoir s'effectuer à l'égard du gouvernement des territoires contrôlés par cette compagnie », se composait de membres éminents représentant tous les partis et tous les groupes et a siégé pendant plusieurs mois. Son rapport, publié vers le milieu de juillet, s'est borné à offrir une réponse à la première des trois questions dont elle devait s'enquérir et a été beaucoup critiqué comme étant peu logique et peu concluant et comme contenant des lacunes qu'il aurait fallu combler. Toutefois, dans le débat qui a eu lieu à la Chambre des Communes le 26 juillet, sur une proposition de M. Philip Stanhope condamnant le rapport de la Commission, une forte majorité s'est prononcée contre cette dernière.

V. La loi relative aux écoles primaires de l'enseignement privé (1). — Parmi les mesures qui sont devenues loi dans le courant de la session, les deux principales ont été celle relative à l'instruction primaire et celle qui se rapportait à la question de l'indemnité à accorder aux victimes des accidents du travail. Dans la chronique politique de 1896 je me suis efforcé de signaler brièvement les causes qui ont fait échouer le projet présenté cette année là, au sujet des écoles élémentaires et aussi de présenter, en quelques mots, un rapide historique de la question depuis 1870 jusqu'à maintenant. En 1897 le gouvernement a tâché d'éviter les récits qui avaient fait sombrer le navire trop surchargé de l'année précédente et a réussi à faire passer la mesure, sans toutefois, désarmer l'hostilité de ses adversaires déclarés ou même satisfaire entièrement aux vœux émis par ses amis indépendants. La concession qu'il a faite aux *board schools* (écoles primaires de l'Etat) a été de ne pas les subordonner aux conseils de comté et de leur permettre d'obtenir une part, quoique inférieure, des faveurs financières qu'il était à même de répartir.

Le *Voluntary Schools Act* (loi relative aux écoles primaires de l'enseignement privé) distribue parmi les écoles qu'indique le titre de cette loi, c'est-à-dire parmi celles qui sont soutenues en partie par l'Etat et en partie par des contributions volontaires ou des fondations, une somme de plus de 600.000 livres sterling par an, ou une moyenne de cinq shillings pour chaque écolier, cette somme constituant une addition à ce que l'Etat leur fournit déjà en vertu de la législation antérieure. Cette distribution supplémentaire ne doit pas s'effectuer directement, mais par l'intermédiaire de certaines associations représentant un groupe d'écoles situées dans l'intérieur soit d'un comté soit d'un diocèse épiscopal. Les *board schools*, par contre, qui sont maintenus, en partie par les contributions de l'Etat et en partie par les impôts prélevés dans la localité, et qui sont administrés par

1. 60 et 61 Vic. ch. 5.

Digitized by Google

des autorités électives, ne reçoivent qu'un peu plus de cent mille livres par an, outre ce qu'ils recevaient auparavant, ou environ un sixième de ce qui revient aux autres. De plus, ce n'est qu'un certain nombre d'entre eux qui obtiennent cet avantage.

On a beaucoup critiqué cette étrangeté, ainsi que l'absence complète de toute provision pour l'établissement d'un contrôle quelconque de la part soit des autorités locales, soit des parents, sur l'administration des écoles soi-disant volontaires, ainsi que le défaut presque total de garanties pour les progrès de l'enseignement. Le gouvernement, toutefois, a refusé tout amendement. Le projet de loi sur les écoles libres de l'enseignement primaire, dont le dépôt, le premier février, avait été annoncé d'avance comme devant fournir l'explication du fait que le Parlement allait se rassembler plus tôt que d'habitude, est devenu loi, le 8 avril. La mesure complémentaire qui avait été introduite sous le nom de « Projet de subvention pour les écoles de l'Etat » se trouve parmi les actes du Parlement sous le titre « Amendement à la loi sur l'instruction primaire » (1).

VI. La loi sur les accidents du travail (2). — En 1893 M. Asquith a présenté un projet de loi relatif à la responsabilité des patrons pour les accidents survenus à leurs ouvriers, projet qui échoua en raison de l'opposition dirigée par les chefs d'industrie, particulièrement par le chemin de fer du Nord-Ouest, compagnie qui emploie le plus grand nombre d'employés après l'Etat. La question, toutefois, à laquelle se rapportait ce projet était simplement ajournée et les discussions qui ont eu lieu pendant ces dernières années, dans la presse et dans les réunions d'électeurs, ont opéré un changement considérable dans la manière d'envisager le problème. Le projet de M. Asquith prenait comme base la législation anglaise antérieure, et s'efforçait de l'améliorer et d'en réformer la procédure, en abolissant, par exemple, la doctrine légale du « *common employment* » (3) et en introduisant plusieurs autres modifications. Le Bill présenté à la session dernière par Sir Matthew White Ridley, dont le véritable inspirateur était M. Chamberlain, faisait de larges emprunts à la législation allemande, quoique avec de notables différences.

La loi de 1897 accorde à tout ouvrier, employé dans un des métiers spécifiés, le droit, dont il ne peut se dessaisir, d'obtenir une indemnité pour les accidents dont il peut être la victime à l'occasion de son travail. Quoique ce principe ait été reconnu et approuvé par la Chambre entière, la façon dont il a été appliqué dans le projet a été vivement critiquée. En premier lieu, la mesure n'a rapport qu'à certaines classes de travailleurs, c'est-à-dire à ceux qu'on emploie aux chemins de fer, dans les fabriques, dans

1. 60 et 61 Vic. ch. 16.
2. 60 et 61 Vic. ch. 37.
3. En cas d'accident survenu à un ouvrier, du fait de l'un de ses camarades employé à la même besogne, la responsabilité du patron n'est pas en cause, à moins que celui-ci n'ait fait preuve de négligence, en employant un ouvrier inhabile dans sa profession et dont la maladresse est cause de l'accident.

Cette limitation à la responsabilité du patron est connue sous le nom de « *dertrine of common employment* ».

Digitized by Google

les docks et dans les mines. La majorité des maçons sont exclus du bénéfice de la loi, ainsi que tous les ouvriers agricoles et les marins. En second lieu, on ne distingue pas entre le patron qui se prémunit contre les accidents et celui qui n'en prend pas. On stipule, au contraire, que si le travailleur meurt, par suite d'un accident, quelle qu'en soit la cause, le patron doit payer à ses représentants, s'il en laisse, une somme variant de cent cinquante à trois cents livres sterling. De même, s'il résulte de l'accident une simple incapacité de travail, le patron doit payer, après la deuxième semaine, une contribution hebdomadaire qui peut être aussi élevée que la moitié du salaire, le montant de la somme étant fixée par arbitrage, si un accord amiable n'intervient pas.

Les grands capitalistes à la Chambre des communes et à la Chambre des lords n'ont pas vu sans méfiance un projet qui assujettissait le patron à une responsabilité pécuniaire qui pouvait être si grave et si onéreuse. Le marquis de Londonderry, un des conservateurs les plus influents du Nord de l'Angleterre, n'a pas hésité à dénoncer le gouvernement comme étant entré dans la voie du socialisme, et à déclarer dans mainte réunion publique que le parti auquel il appartenait devait s'émanciper des tendances de M. Chamberlain. Les grands propriétaires de mines de houille ont attaqué les dispositions du « Projet », et ont exprimé leur conviction que ce serait leur industrie qui s'en ressentirait le plus. Plusieurs parmi les représentants directs des ouvriers à la Chambre, ont déclaré qu'ils auraient préféré l'adoption d'un système qui aurait placé l'obligation pécuniaire pour l'indemnité en cas d'accident, non pas sur les épaules du patron, sauf en cas de faute ou négligence de sa part, mais qui l'aurait mise à la charge d'un fonds public créé spécialement dans le but de pourvoir aux indemnités, et alimenté, soit par les industries mêmes auxquelles s'appliquait la mesure, soit par l'Etat. Ils ont soutenu que, sous le système imposé par le projet, le patron tâcherait de couvrir sa responsabilité en contractant une assurance auprès de quelque Compagnie privée ; que, pour défrayer la dépense que nécessiteraient les primes à payer à cette assurance, il lui faudrait ou augmenter le prix de ses produits, ou subir la perte lui-même, ou réduire le salaire de ses ouvriers ; et finalement que, comme le patron ne pourrait pas, dans la plupart des industries, employer le premier de ces trois moyens et ne voudrait pas avoir recours au second, ce serait l'ouvrier lui-même qui en souffrirait à la longue.

Toutefois, malgré toutes ces restrictions de part et d'autre, le projet est devenu loi. Il est probable que la limitation du nombre des ouvriers qui peuvent en tirer profit, et que, d'autre part, le système qui fait peser sur le patron une responsabilité absolue sans distinction aucune, seront l'objet de modifications ultérieures ; mais on ne peut s'empêcher de reconnaître que la mesure marque une phase nouvelle et importante dans l'histoire de la législation anglaise relative au travail.

Il faudrait peut-être ajouter que la loi sur les accidents du travail permet des stipulations particulières entre patrons et ouvriers, en dehors de la loi, pourvu que ces stipulations ne soient pas moins favorables à ces derniers que les dispositions de la loi même.

Digitized by Google

VII. Les autres mesures de la session. — Parmi les bills qui sont devenus lois, sans avoir donné lieu à aucune lutte de partis ou controverse sérieuse, on peut citer la « *Infant Life protection act* » (Loi sur la protection de l'existence des enfants) (1) présentée par Lord Denbigh, donnant aux autorités locales des pouvoirs considérables d'inspection et de contrôle, lorsqu'une personne entreprend contre paiement de se charger (2) d'un enfant au-dessous de cinq ans ; et le *Land Transfer Act*, (loi sur les mutations immobilières), mesure dont le gouvernement a hérité de ses prédécesseurs, et qu'il a adopté avec certaines modifications. Cette loi a pour but de faciliter les ventes immobilières.

VIII. La situation des partis. — L'espèce de trève dont j'ai parlé au commencement de cette chronique a laissé la position relative des partis telle qu'elle était à la session précédente. Malgré les nouvelles qui annonçaient de temps en temps que Lord Salisbury avait l'intention de ne plus cumuler les fonctions de premier ministre et de ministre des affaires étrangères, il continue de les remplir et les unes et les autres. M. Balfour s'est montré meilleur stratégiste qu'en 1896 et a réussi à se concilier davantage les esprits. M. Chamberlain, toutefois, s'est mis le plus en avant. Lord Kimberley est encore à la tête de l'opposition libérale à la Chambre des communes. La question épineuse des relations financières qui subsistent entre la Grande Bretagne et l'Irlande a été ajournée à la session prochaine et surgira sans doute lors de la présentation d'un projet de loi dont le dépôt a été annoncé d'avance par le ministère. On peut prévoir, à cette occasion, des développements dont j'ai tâché de prévoir la nature dans la chronique de l'année dernière, et qui pourront bien exercer une influence importante sur l'histoire des partis.

T. S. Stevenson,
Membre du Parlement.

(1) 60 et 61 Vic. ch. 57.
(2) 60 et 61 Vic. ch. 65.

Digitized by Google

GRÈCE

(JANVIER 1897 — JANVIER 1898)

. Troubles de Crète et occupation de l'île par les troupes Hellènes ; — II. Situation sur les frontières de Macédoine, attitude de la Bulgarie et de la Serbie ; — III. Responsabilités de M. Delyannis et de l'Ethnikè Hetairia ; — IV. Injustice de l'Europe ; — V. La situation en Thessalie et en Crète ; — IV. Attitude du gouvernement, Situation politique.

I. TROUBLES DE CRÈTE ET OCCUPATION DE L'ILE PAR LES TROUPES HELLÈNES. — Après les massacres et les incendies de la Canée, le gouvernement avait cru de son devoir d'envoyer deux navires de guerre dans les eaux crétoises pour concourir à la protection non seulement de nos sujets, mais de tous les chrétiens que menaçait le plus terrible péril. Depuis on annonça que la Turquie se proposait d'envoyer des torpilleurs dans les mers de Crète. Cela aurait constitué un grave danger pour nos navires. Aussi était-ce pour le prévenir et pour renforcer notre flotte que le gouvernement d'alors ordonna le départ de nos torpilleurs. Cependant les nouvelles étaient de plus en plus mauvaises. Les meurtres et les incendies de la Canée n'étaient pas seulement l'œuvre de la populace, ils étaient aussi, malheureusement, celle de l'armée. La ville de la Canée se dépeupla et ses habitants chrétiens se refugièrent à Halépa et en Grèce. Peu après le même état de choses se produisait à Héraclion et à Retymus, qui étaient restés jusqu'alors tranquilles. On demanda des navires pour le transport des familles, mais la populace empêcha l'embarquement, et les chrétiens traqués durent se réfugier sur les barques d'autres marins. Le lendemain le mutessarif (sous-préfet) promit d'autoriser l'embarquement, mais cela ne dépendait plus de lui, l'anarchie régnant dans la ville où les lois ne fonctionnaient plus.

Dans ces conditions, l'instinct de conservation plus encore peut-être que la force des choses, exigeait la prise de possesion de Candie. Et cela, d'autant plus que les armatoles, à qui l'hiver avait fait remiser leurs bons fusils, pouvaient reparaître en Epire et sur le versant septentrional de l'Olympe et compliquer la situation d'une manière inextricable.

La formation du corps expéditionnaire fut l'affaire de quelques heures. Etait-ce un acte irréfléchi ? une tentative désespérée de la part d'un gouvernement débordé par le sentiment national ? Le roi Georges cependant ne nous avait pas habitués à des actes de folie. Et tous les patriotes ont cru qu'il savait ce qu'il voulait et qu'il agissait avec la sagesse que donnent trente ans de règne et l'expérience acquise dans la fréquentation des souverains et des hommes d'Etat de tous les pays. Au reste, celui qui était alors ministre des affaires étrangères a pu dire, avec l'approbation de son souverain, que la Grèce ne reculait pas devant la responsabilité de ses actes dont elle avait d'ailleurs calculé l'importance et la portée.

On a dit que l'envoi de la flotte et du corps expéditionnaire était une

Digitized by Google

marque de défiance envers les puissances européennes qui avaient pris Candie sous leur protection spéciale. Quand cela serait, l'Europe aurait quelque peine à justifier les lenteurs apportées à l'application des réformes et surtout à montrer qu'elle avait pris des mesures efficaces pour empêcher les terribles catastrophes qui ont affligé la grande île. Ne semblaient-elles pas avoir été surprises par les événements qui se préparaient sous les yeux de leurs agents, sous le regard bienveillant des autorités turques qui s'étaient faites, comme à Constantinople, à Trébizonde et en Arménie les aides des bourreaux qu'on allait lâcher sur les chrétiens ? Pourraient-elles nous indiquer au moins le châtiment infligé aux incendiaires et aux assassins ? En présence de tant d'incurie d'une part et d'une si grande indulgence de l'autre, peut-on blâmer les Hellènes d'être accourus au secours de leurs frères ? Si les chancelleries ont désapprouvé alors, en apparence du moins, les procédés du gouvernement Hellène, ses principaux organes qui ont vu les choses sous leur véritable jour, se sont hautement prononcés en faveur de la cause Crétoise, qui est celle de la Grèce et de la civilisation.

Et l'intégrité de la Turquie, pourraient demander les Turcophiles ? Crainte nullement justifiée. La Crète n'était pas une partie intégrante de la Turquie. Délivrée des Turcs, après une lutte opiniâtre, pendant les guerres de l'indépendance hellénique, elle fut replacée sous le joug du Divan par le protocole de 1830, qui lui accordait un régime spécial, modifié plus tard par le pacte de Halépa. La première des conditions stipulées en faveur des Crétois était le maintien de l'ordre et l'application d'un régime d'après lequel le pays participait à l'administration, à la gestion financière et à la distribution de la justice d'après une législation spéciale qui serait votée par la représentation nationale et sanctionnée par le Sultan. Par conséquent, le droit de protectorat existait tant que le sultan se conformait aux engagements qu'il avait pris envers les Crétois et dont le premier était la défense de la vie et des biens de ses sujets. Convaincues que le pacte de Halépa avait été violé et que les droits des Crétois avaient été foulés aux pieds, les puissances élaborèrent une nouvelle charte réglant les rapports entre le peuple et le souverain, qui fut sanctionnée par le sultan et approuvée par le peuple. Telle était la situation de la Crète envers le sultan lorsque l'armée régulière, par laquelle s'exerçait le pouvoir souverain, se transformant tout à coup en bande de brigands, attaqua sans motif les chrétiens, commença dans la capitale, les massacres et les incendies, qui de là s'étendirent dans les autres villes et villages, abolissant ainsi, la première, le pouvoir souverain du sultan, obligeant le gouverneur général à recourir à la protection étrangère pour sauver sa vie et sa famille. A partir de ce jour, la Crète est devenue *res nullius*. Chacun avait le devoir d'accourir au secours des chrétiens pour les protéger contre les assassins et les incendiaires. Ce devoir incombait tout particulièrement à la Grèce à laquelle les rattachent la nationalité et la religion, à la Grèce dont elle avait été séparée par des calculs politiques. Ce devoir et ce droit la Grèce l'exerça, se rendant à l'appel de sa fille pour la sauver de la fureur des assassins et des incendiaires. Pourrait-on objecter que l'attitude de la

Digitized by Google

Grèce a violé les protocoles de 1830 et de 1869 ? L'occupation de Candie a-t-elle constitué un acte d'hostilité contre la Turquie ? Et les puissances étaient-elles autorisées par le droit des gens à intervenir pour empêcher la Grèce d'exercer un droit qui lui est imposée par le droit naturel et par le droit divin ?

Et la crainte de voir troubler la paix Européenne, pourrait-on aussi objecter ? Mais était-il question de troubler la paix de l'Europe ? La paix de l'Europe est le fait du respect des relations et des intérêts mutuels des nations entre elles ; elle n'est menacée que par la violation des traités. Dans la grande île, aucune des grandes puissances n'a ni droits à faire valoir ni intérêts particuliers à protéger. Par conséquent aucune raison occulte ne saurait influencer leurs décisions. Est-ce qu'il y a deux opinions sur la nationalité et les droits des Crétois, dont la comparaison pourrait être une menace pour la paix européenne, ou bien s'imaginerait-on que l'union de Candie à la Grèce romprait l'équilibre européen dont de grands intérêts exigent le maintien ? Au contraire le retour à la Grèce de la Crète, qu'on lui a enlevée à une autre époque, aurait l'approbation du monde civilisé et ressererait encore davantage les rapports entre les grands Etats, dont les aspirations tendent au développement de la civilisation et du progrès. En 1863 une noble et généreuse résolution d'une grande puissance rendit les îles Ioniennes à la Grèce ; en 1878, la résolution unanime des six grandes puissances consolida l'équilibre oriental par l'annexion d'une partie de l'Epire et de la Thessalie à la Grèce. Et qui pourrait nier que ces résolutions n'ont pas amélioré l'équilibre oriental et que la paix européenne n'en serait pas sortie plus fortifiée sans les changements qui y ont été apportés depuis ?

La petite armée d'occupation a fait tout ce qu'elle a pu, et même son commandant en chef s'est empressé de procéder à la réorganisation politique et administrative du pays, et qui était la meilleure manière d'y manifester le changement de souveraineté. Tous ces actes d'un gouvernement régulier ont été accomplis en Crète par le chef de l'acception ou en attendant que ce gouvernement de fait devint le gouvernement de droit. Mais le jour où les insurgés se sont heurtés à la capitale de l'île, où flottaient de conserve tous les drapeaux européens, les navires des puissances embossés dans la rade ont tiré quelques coups de canon sur les assaillants qui, fidèles à leurs traditions de palikares, ont rendu aux amiraux leur politesse. Dès lors, l'affaire Crétoise entre dans une phase nouvelle. L'Europe notifiait à la Grèce, avec le bruit et l'éclat de la poudre, que les limites de sa patience étaient atteintes et qu'elle n'admettait pas plus longtemps une immixtion, dont elle avait condamné le principe, et dont elle était résolue à arrêter les effets !

II. Situation sur les frontières de Macédoine, attitude de la Bulgarie et de la Serbie. — Pendant qu'en Crète les escarmouches commençaient sur la frontière de Thessalie et de Macédoine, on est resté pendant de longues semaines l'arme au pied. Mais soudain, le feu prenait partout à la fois et la guerre éclatait. Mais dès les premiers jours, sinon en Epire, du moins en Thessalie, et toujours sauf quelques succès partiels, la supériorité militaire

Digitized by Google

était du côté des Turcs. Malheureusement, nous avions laissé à nos adversaires le temps de se renforcer. Notre petite armée a été à peu près quadruplée en quelques jours par l'afflux des réserves et de ses cadres dont la résistance s'est trouvée mise à une rude épreuve, et qui sont restés solides sous le surcroît de charge qu'ils ont eu à supporter. Malgré leur courage, nos soldats ne pouvaient pas vaincre ; la disproportion des forces était considérable et la victoire devait rester aux gros bataillons. Du reste, les Turcs avaient concentré toutes leurs forces sur le point où devait se livrer la bataille décisive, tandis que notre Etat-Major avait éparpillé les nôtres (1). Nous avions mis, de plus, une grande confiance dans notre flotte, nous espérions que nos navires pourraient soutenir les opérations de nos troupes de terre, notamment en Epire.

Si au moins on avait demandé aussitôt après la retraite de Larissa la médiation de l'Europe, offerte alors d'une manière indirecte ! La situation à ce moment n'était pas encore compromise en Epire. Un armistice aurait pu alors être conclu et les négociations ultérieures s'en seraient trouvées facilitées. Mais nos gouvernants n'ont jamais voulu se donner la peine de bien réfléchir et d'agir en hommes aux mains de qui la nation avait confié son sort. Depuis le commencement jusqu'à la fin de cette triste équipée, le gouvernement Hellénique, harcelé par l'impérieuse volonté des ligues plus ou moins patriotiques qui s'étaient formées dans le pays, n'a eu d'autre souci que d'éviter une révolution à Athènes.

Nous avions espéré que notre mouvement offensif du côté de la Macédoine en déterminerait d'autres du même genre, de la part des Bulgares et des Serbes, sans parler des Monténégrins. Nous avions compté aussi que l'Albanie, travaillée de vieille date par des ferments révolutionnaires, se soulèverait également et que, pour faire front à tant de périls divers, l'armée ottomane serait obligée de se diviser. Malheureusement, les petites puissances balkaniques ont conservé un sang froid tout à fait remarquable. Elles n'ont rien vu dans la conduite de la Grèce qui les engageât à suivre son exemple : loin de là ! A mesure que nous nous laissions entraîner davantage, elles opposaient à notre enthousiasme patriotique le contraste d'une attitude toujours plus réservée : le roi de Serbie et le prince de Bulgarie se faisaient tranquillement des visites. Entre les deux gouvernements de Bulgarie et de Serbie, qui ont cru cette politique plus habile et plus rémunératrice, se formait une ligue pacifique. Pendant que nous nous battions, les princes slaves des Balkans réclamaient de Constantinople des bérats ecclésiastiques qui, accordés à des évêques serbes et bulgares, opèrent le démembrement de l'Eglise grecque et préparent ou facilitent la réalisation des espérances slaves dans un pays où la religion se confond avec la nationalité. La Porte du reste s'est toujours montrée plus facile à accorder des bérats quand elle avait à se plaindre de nous. La Serbie et la Bulgarie, sans doute appuyées par l'Europe, ont dû tirer parti de notre position hostile vis-à-vis de la Turquie.

(1) Sur une immense frontière allant de Volo à Prevesa, sans parler des trois mille hommes maintenus en Crète, en dépit de tout bon sens et de toute prévoyance

Digitized by Google

III. Responsabilités de M. Delyannis et de l'Ethnikè Hétairia. — Le désastre consommé, M. Théodore Delyannis s'efforça de faire peser sur l'Ethnikè Hétairia la responsabilité de la guerre. Elle serait, d'après lui, l'artisan suprême des malheurs de la patrie qu'elle a conduite aux abîmes par son action irréfléchie, par ses agissements ténébreux qui lui avaient permis de prendre l'ascendant que l'on sait sur l'opinion publique. L'espèce de terreur que l'*Hétairia* exerçait sur l'esprit du gouvernement, le prestige qu'elle avait su tirer des succès de Qrouphas et autres *armatoles* qu'elle avait armés et envoyés au printemps 1896 en Macédoine, le secret dont s'entourait son directoire occulte qui se qualifiait de « Puissance invisible », avaient donné à cette association une influence énorme, disproportionnée avec ses ressources et l'importance politique de ses adhérents dont un grand nombre ne s'y étaient affiliés que dans l'espoir de pousser le gouvernement à prendre quelque initiative en vue d'alléger les souffrances des Grecs irrédimés. Mais cela ne justifiera pas la tolérance du gouvernement, sa longanimité après les fameux manifestes dans lesquels la Puissance invisible se posait en directrice de la politique extérieure, qualifiait de traître à la patrie et à l'Hellénisme quiconque parlerait de l'érection de la Crète en principauté, ce qui peut-être eût préparé l'annexion de la grande île à la mère patrie. C'est à cette heure, qui fut si critique pour l'Hellénisme, que l'*Hétairia* arriva à l'apogée de son influence. Son manifeste intimida le gouvernement au point de le faire changer de politique à l'endroit de la Crète et de modifier son attitude envers la Turquie. A partir de ce jour, le gouvernement abdiqua une partie de ses pouvoirs en faveur de l'*Hétairia* dont les manifestes venaient, presque régulièrement, confirmer ou infirmer ses décisions.

La guerre, l'*Hétairia* l'a voulue : elle avait armé des bandes, sur le recrutement et le mode de formation desquelles il y aurait beaucoup à reprendre, pour les pousser, avec ou sans le consentement des ministres, sur la Turquie à laquelle on fournissait ainsi l'occasion, qu'elle guettait, d'ouvrir les hostilités. Mais la responsabilité de l'*Hetairia* qui est, on le voit, énorme, diminue-t elle, en quoi que ce soit, celle de M. Théodore Delyannis ? que doit-on penser d'un gouvernement qui se laisse engager dans les voies les plus dangereuses par des individus sans mandat, par une société secrète, alors qu'il était suffisamment fort pour en châtier les écarts ou même pour en briser l'existence, s'il en jugeait les agissements préjudiciables aux intérêts du pays ? Au reste, la catastrophe est telle, les malheurs que l'audace de la Puissance invisible, d'un côté, les hésitations et la faiblesse de M. Delyannis, de l'autre, ont attirés sur la Grèce sont si grands, qu'ils suffisent à écraser tous ceux qui y ont contribué d'une façon quelconque. En d'autres termes, la responsabilité de l'*Hétairia* ne dégage pas M. Delyannis ; sa seule qualité de chef de gouvernement, le rend tout particulièrement responsable des calamités de cette guerre que nous avons d'ailleurs tous voulue, et vers laquelle nous étions poussés par la main implacable du Destin.

IV. Injustice de l'Europe. — M. Mouravief a fait à l'Europe, qui l'a acceptée, une proposition pleine d'opportunité. Il a demandé qu'on notifiât à nous et

Digitized by Google

aux Turcs, par une note identique, la résolution des Puissances de laisser à l'agresseur la responsabilité de son agression si elle était malheureuse, mais de le priver de ses avantages si elle était heureuse ; en d'autres termes, les puissances ne permettraient pas à celui des deux adversaires qui attaquerait l'autre de profiter de la victoire qu'il pourrait remporter, ni d'en retirer le moindre profit territorial.

La déclaration très officielle de la guerre est venue du côté des Turcs. Mais les Puissances ont oublié de les priver des avantages de la guerre, outre que le pillage de la Thessalie a dû rapporter beaucoup aux Turcs, nous avons été condamnés par les Puissances protectrices à payer aux vainqueurs une rançon qui, toutes proportions gardées, se trouve plus onéreuse que celle payée à l'Allemagne par la France. L'éventrement de nos frontières ne saurait d'après les casuistes de la diplomatie, être qualifié de concessions territoriales. Nous obliger à donner à l'ennemi les clés de notre maison serait, d'après eux, une marque d'intérêt à laquelle nous ne saurions rester insensibles sans mériter le reproche d'ingratitude. Mais cela n'est rien en comparaison de la maternelle sollicitude, on devrait même dire de la tendresse filiale, la Grèce étant l'aïeule des nations, des puissances européennes. Elles ont bien établi que les droits des anciens créanciers et détenteurs des titres de la dette de l'Etat grec, ne subiront aucun préjudice, du fait du paiement de la rançon imposée pour la libération de la Thessalie. Une commission internationnale sera créée dans ce but à Athènes ; elle comptera un représentant par chaque puissance médiatrice. L'Italie, la Russie, l'Autriche qui n'ont pas à elles trois pour quatre sous de valeurs grecques auront elles-mêmes voix au chapitre. Un autre article du traité de paix constitue une injustice non moins grande, et il suffit pour s'en convaincre d'en reproduire l'énoncé : « sans toucher aux principes des immunités et des privilèges, dont les Hellènes jouissaient avant la guerre sur le même pied que les nationnaux des autres Etats, des arrangements spéciaux seront conclus, en vue de prévenir les abus des immunités consulaires, empêcher les entraves du cours régulier de la justice, assurer les exécutions des sentences rendues et sauvegarder les intérêts des sujets Ottomans et étrangers dans leurs différends avec les Hellènes, y compris les basllites. » Comme on le voit, les puissances médiatrices, elles se donnent volontiers un titre qui jure avec leur conduite, n'ont négligé ni leurs grands ni leurs petits intérêts.

Les grandes puissances n'ont pas tenu la balance égale entre nous et la Turquie. Elles nous ont traité comme des vaincus ordinaires sans tenir compte de notre position exceptionnelle vis-à-vis des populations auxquelles nous sommes unis par les liens du sang et de la religion. Ce qui se passe en Crète prouve combien les calculs des grandes puissances portent à faux. Docile à leurs conseils, la Grèce retira ses troupes et prêta son concours à l'œuvre de pacification entreprise par les Puissances. Mais malgré cela, le problème crétois attend toujours sa solution. Il ne s'agit pas pour le moment de l'annexion de la Crète à la Grèce. On se contente d'une solution moins radicale. Mais si les puissances s'opposent à l'annexion uniquement pour ne pas porter atteinte à l'intégrité de l'empire Otto-

Digitized by Google

man, qu'il nous soit permis de leur faire remarquer que l'intégrité de la Turquie serait sauvegardée d'une façon beaucoup plus efficace si l'île de Crète était définitivement arrachée à sa domination. Une pareille amputation serait même nécessaire pour prolonger les jours du malade.

Nous avons accepté le paiement d'une indemnité de guerre de cent millions de francs ; nous avons consenti à la mutilation du territoire hellénique, ouvrant aux Turcs les portes de la Thessalie : nous avons soumis notre indépendance nationale à l'avidité de nos créanciers ; nous avons souffert que des droits consacrés par des traités internationaux fussent mis en doute : nous avons permis la revision de nos privilèges en Turquie ; nous avons promis de conclure un traité livrant à la potence turque des chrétiens innocents refugiés sur le sol de la Grèce, nous avons accepté d'indemniser les sujets Ottomans sans tenir compte des désastres de nos propres sujets. Il nous a fallu accepter tout cela. On aurait l'âme d'un stoïcien qu'on ne pourrait pas ne pas se répandre en malédictions, en imprécations contre les auteurs de l'iniquité internationale qui atteint la Grèce et meurtrit l'Hellénisme. On chercherait en vain dans les pages de l'histoire une médiation semblable. Et il a fallu cinq mois aux chancelleries européennes en mal d'enfant pour engendrer le traité, qui portera dans l'histoire le nom de traité de Constantinople ! Mais à quoi bon récriminer alors qu'on se sent impuissant devant l'irrémédiable ? Qui sait ? Il se peut que dans la balance où sont pesées les destinées des nations, la déesse Dikè mette un jour, pour faire pencher le plateau de ceux qui ont été sans entrailles contre les vaincus, les larmes, les douleurs, et les angoisses du peuple qui a été pendant des siècles l'orgueil de la civilisation. Ce sera le jour de cette justice immanente qu'annonçait Gambetta. — Sept mois se sont écoulés depuis la signature de l'armistice, trois mois depuis l'adoption des préliminaires de la paix. Et pourtant la Thessalie continue à gémir sous le talon de l'envahisseur, qui l'opprime, la grève d'impôts, l'accable de corvées et l'empêche de cultiver ses vastes plaines dont les récoltes sont devenues la proie des hordes Turques. Tandis que l'on règle le retour des immigrants, les Turcs laissent de nouvelles traces de leur passage ; ils s'attaquent aux forêts qu'ils avaient respectées jusqu'à ce jour ; bientôt la belle Thessalie ne sera qu'un amas de ruines, un vaste désert.

V. La situation en Thessalie et en Crète. — Les Turcs n'ont pas modifié leurs procédés administratifs en Thessalie. Les extorsions, sous forme de réquisitions ou autrement, se pratiquent toujours sur une large échelle. Foin, paille, bêtes de somme et animaux de boucherie tout leur est bon. Aux extorsions officielles viennent se joindre les vols et les exactions des soldats qui ne sont jamais punis ou réprimés. Tout récemment encore, des troupes turques envahirent le village de Dilichani près de Velestino et enlevèrent trois troupeaux, dont le plus petit ne comptait pas moins de six cents têtes de bétail.

Les feuilles quotidiennes d'Athènes donnent des détails navrants sur la situation de cette partie de la Thessalie où les Turcs continuent leurs vieilles pratiques sur les chrétiens, sous prétexte que ces malheureux, auxquels ils ont enlevé, par le pillage et le vol méthodiquement organisés, leurs dernières ressources, refusent de payer l'impôt !

Digitized by Google

Le gouvernement Hellénique a fait des représentations à la Porte et a indiqué la diminution de l'armée d'occupation comme le seul moyen d'empêcher la ruine complète des habitants de cette malheureuse province. Pour toute réponse le gouvernement Ottoman a cru devoir envoyer des renforts.

Sur la zone neutre, du côté d'Agrapha, des combats meurtriers ont été livrés dernièrement entre des colonnes turques, commandées par Seifoulach-pacha, et les montagnards qui ont opposé la plus vive résistance et défendu vaillamment leurs foyers après avoir mis les vieillards, les femmes et les enfants en sûreté sur les montagnes. Revenu, avec des renforts, Seifoulach-pacha attaqua de nouveau les villages de Mouzaki, Magouliani, Porta, Kappa etc., qu'il livra aux flammes après la retraite de leurs défenseurs. Le gouvernement a appelé l'attention de la Porte sur cet état de choses que ne justifient pas trop les lois de la guerre, dans l'hypothèse que l'état de guerre subsiste encore après la ratification du traité de paix et le rétablissement des relations diplomatiques. Il a envoyé des renforts pour arrêter les Turcs s'ils s'avisaient, tout est possible avec eux, de franchir la zone neutre. Notre ministre à Constantinople a dû appeler l'attention des ambassadeurs des puissances près la Sublime Porte sur ces faits inqualifiables. Du reste les agresseurs n'ont pas été sans être payés par les Agraphiotes, car dans ces quelques combats ils n'ont pas perdu moins de cinq officiers et une cinquantaine de soldats.

Pour peu que cela continue, les puissances se verront dans la nécessité d'envoyer des commissaires pour surveiller les odieux agissements des Turcs en Thessalie.

Cependant les relations entre la Grèce et la Turquie ont été reprises. Il n'y a dans l'histoire des peuples civilisés aucun exemple d'une situation analogue. Les obligations internationales sont foulées aux pieds, et les puissances, qui tiennent entre leurs mains le règlement de la question financière et l'émission d'un emprunt pour la libération du territoire, peuvent seules nous sortir de l'état intenable où nous sommes. La lenteur de ces puissances et l'attitude hostile de la Turquie envers les immigrants ne répondent pas aux sentiments de bienveillance dont les souverains dirigeants de l'Europe se disent animés, ni au droit international, en vertu duquel nous sommes soumis à leurs volontés et leurs décisions.

De son côté, l'assemblée Crétoise a fait savoir aux amiraux qu'elle ne consentirait pas à l'application de l'autonomie avant l'évacuation de l'île par les troupes Ottomanes. Les Crétois, payés pour se défier de tout et de tous, ne croiront à la réalité des engagements pris envers eux que le jour où le dernier soldat Turc aura quitté le pays. Les puissances se sont engagées, il est vrai, à renvoyer les Turcs, après le départ des troupes grecques, mais bien que celles-ci aient quitté l'île depuis bientôt neuf mois, cette promesse n'a pas encore reçu un commencement d'exécution. De là l'inquiétude qui s'est emparée des esprits, et qui ne cessera certainement que le jour où les troupes Turques seront embarquées pour Constantinople.

Il est donc dans l'intérêt de la Turquie de ne pas prolonger indéfiniment une situation pleine de périls. Les grandes Puissances doivent de leur côté

Digitized by Google

tenir compte à la Grèce de son empressement à se conformer à leurs conseils en retirant ses troupes de l'île de Crète. Le retrait des troupes Ottomanes aurait dû suivre de près celui de l'armée Hellénique et cependant l'armée Ottomane n'a pas encore quitté Candie et l'évacuation de la Thessalie rencontre tous les jours de nouvelles difficultés. La patience des grandes Puissances est mise à une rude épreuve et nous croyons que leur dignité exige de mettre enfin un terme à cet état de choses.

Tandis que les Thessaliens gémissent sous le talon d'un conquérant barbare, les Crétois sont égorgés aux portes d'Héraclion par de féroces musulmans, sous les yeux des troupes anglaises. Une année durant, ce peuple héroïque de Crète est le jouet des finasseries du concert européen, de son apathie, qui ne sont pas l'honneur de notre siècle. La Grèce épuisée est forcée d'entretenir des milliers de réfugiés dont les biens ont péri, deminus, grelottant de froid, au cœur de l'hiver, implorant l'aumône de ceux à qui les juifs se préparent à arracher leurs dernières ressources appuyés par les Puissances dont les commissaires, qui n'ont pas encore fini leurs études sur notre situation financière, s'évertuent à chercher les moyens de réduire à l'impuissance cette noble et malheureuse nation.

En attendant, la misère augmente et le nombre des réfugiés Crétois, loin de diminuer, s'accroît tous les jours. La Grèce est épuisée, car plus de cent mille réfugiés de la Thessalie sont à la charge du Trésor, et les dévastations commises dans ces malheureuses contrées dépassent toute description, d'autre part, de sanglantes rencontres se produisent souvent entre musulmans et chrétiens dans la zone neutre où les troupes internationales n'exercent aucune action sérieuse. Sans s'exagérer l'importance de ces conflits, on peut dire qu'ils entretiennent les animosités entre des populations portées, par tempérament et par tradition, à venger le sang par le sang.

VI. Attitude du gouvernement. Situation politique. — Une situation pareille devait émouvoir un peu plus nos gouvernements, qui, suivant la politique adoptée par leurs prédécesseurs, se contentent de la médiation des puissances, dont ils acceptent toutes les volontés, se désistant des droits que coûtèrent à ce malheureux pays le droit international et la civilisation au nom desquels se commettent de nos jours les plus monstrueuses iniquités. Pendant les longs mois qu'ont duré les négociations pour les préliminaires de la paix, tandis que chaque jour ajoutait un anneau aux chaînes que l'on forgeait pour la Grèce, dont on demandait la destruction complète, il ne fut pas permis de faire entendre un seul cri de protestation dans le parlement Hellénique. On nous força à nous incliner devant le fait accompli et à remplir, dans un délai fixé, des conditions onéreuses qui ont révolté la conscience des peuples civilisés.

La Turquie ne doit pas oublier que si elle a remporté des succès faciles dans sa campagne contre la Grèce, c'est grâce à l'infériorité numérique des armées de cette dernière, et à l'attitude des grandes puissances qui avaient lié les mains aux Etats Balkaniques et qui, en outre, n'ont jamais voulu lever le blocus de l'île de Crète. Faut-il répéter que les Puissances sont pour quelque chose dans les victoires de la Turquie contre la Grèce ?

Digitized by Google

En dehors de leur action militaire en Crète si préjudiciable à l'Hellénisme et si funeste, elles se sont opposées, par voie indirecte peut-être, cela ne souffre plus de doute, à notre action militaire contre Salonique, à l'extension des opérations de notre flotte vers Smyrne, et les Dardanelles. Elles ont fait pis encore ; elles ont exercé une énorme pression sur les Etats des Balkans, qui, au lieu de profiter de l'occasion qui s'offrait à eux de s'agrandir aux dépens de la Turquie, ont gardé une neutralité bienveillante envers elle. Enfin, et ce n'est pas là le moindre service qu'elles ont rendu à la Turquie, les Puissances lui ont donné un appui moral, un concours diplomatique bien fait pour démoraliser nos soldats et pour encourager nos ennemis. Nous ne parlons que pour mémoire du concours effectif de l'Allemagne qui a envoyé ses généraux et autres officiers diriger les opérations militaires contre la Grèce.

Dans les cercles politiques on parle souvent de la possibilité d'un changement ministériel. Les fidèles du parti Delyanniste seraient impatients de ressaisir le pouvoir, dont ils ont fait, on le sait, un usage si avantageux aux intérêts de la Grèce. Aussi leur attribue-t-on, sans fondement peut-être, la pensée de provoquer, dès que la Chambre sera réunie, un incident de nature à poser la question de confiance. Beaucoup pensent cependant que M. Th. Delyannis est moins pressé que ses partisans et qu'il laissera au ministère le temps de résoudre les questions extérieures d'où dépend l'évacuation de la Thessalie avant de songer à le renverser.

La dissolution éventuelle de la Chambre, souvent débattue, est de nouveau à l'ordre du jour de la politique.

La Chambre actuelle ne représentant plus l'opinion du corps électoral, dont elle avait été le mandataire infidèle, aurait dû avoir été dissoute sans la présence des Turcs en Thessalie.

Georges N. Callispéris,
Agrégé de droit romain à l'Université, avocat, conseiller municipal.

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Ch. Benoist. **La crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel.** Paris, 1897, F. Didot, 8°, p. 453.

Ce livre, dédié à M. Brunetière, est un recueil d'articles publiés dans la *Revue des deux Mondes*. L'auteur y a intercalé quelques réponses à des critiques et y a joint un long appendice (p. 313 à 447) (1) formé de tableaux, de statistiques électorales, de courtes notices historiques sur les divers systèmes de représentation, de textes de lois constitutionnelles de quelques pays étrangers, et de tableaux et de graphiques destinés à éclairer ses propositions de réorganisation.

L'auteur part d'une proposition qu'il tient pour universellement acceptée, c'est qu'en politique aujourd'hui « tout va mal », non seulement en France, mais dans toute l'Europe. « *Nous sommes en face d'une crise de l'Etat moderne* ». Tout va mal parce que l'Etat est « construit par en bas », sur la souveraineté du peuple exprimée par le suffrage universel ; or la souveraineté indivisible en principe se divise en fait entre des millions d'individus égaux et isolés. C'est « le suffrage universel inorganique ». — Pour guérir le mal il faut donc organiser le suffrage universel ». On a proposé des palliatifs, vote obligatoire, scrutin de liste, vote public, limitation des dépenses électorales, conditions d'âge, de domicile, de capacité ; — on a proposé des combinaisons, suffrage à plusieurs degrés, vote plural ; — on a essayé d'obtenir la représentation proportionnelle des opinions, par le vote limité ou cumulatif, la liste de préférence, la concurrence des listes, le système du diviseur commun. L'auteur discute tous ces procédés et les déclare tous insuffisants. — Il réclame « la représentation réelle du pays ». Le pays est composé non d'individus, mais de groupes vivants. Ce sont ces groupes, ces « vies collectives » qu'il faut représenter. C'est la doctrine de plusieurs théoriciens allemands, Held, Gneist, G. Waitz, Kosegarten, Mohl, Holtzendorff, de l'Anglais Lorimer, de l'Espagnol Ascarate, de l'Italien Pantaleoni et même de quelques Belges. Elle a été à la base des vieilles représentations corporatives des villes du moyen âge et des assemblées d'Etat (*Ständ, Cortès*) ; on en trouve des survivances dans quelques Etats allemands ; on en trouve des embryons dans la représentation professionnelle » du Reichsrath autrichien, dans le Sénat d'Espagne et chez quelques petits peuples d'Europe. (Brême, Lubeck, Hambourg, Pays-Bas, Suède, Roumanie) ; et on a parlé d'en faire le principe de la réforme du suffrage belge en 1893.

L'auteur propose d'introduire en France un régime analogue, et (p. 247-309), décrète en détail le mécanisme de son rêve : une Chambre des députés élue par

(1) En voici le détail. Tableau des abstentions, des résultats des élections de 1889 et de 1893. 4. Résumé des législations électorales de la France. 6. Tableau synoptique des bases de la représentation politique et la proportion des votants ou inscrits politiques dans les divers pays d'Europe. 7 à 10. Notices sur les systèmes de vote plural, cumulatif, multiple, limité. 10. Législations étrangères qui contiennent quelque chose de la représentation réelle du pays » (17 notices). 12. Répartition des 500 sièges entre les départements (dans projet de l'auteur). 13. Professions des députés élus en 1893. 14. Répartition des professions dans le projet de l'auteur.

Digitized by Google

le « suffrage universel direct, mais organisé en catégories professionnelles (agriculture, industrie, commerce, professions libérales, etc.) chacune représentée par un nombre de députés proportionné au chiffre des électeurs de cette catégorie – un Sénat élu par les « corps constitués » — deux assemblées seraient représentatives, un Conseil d'Etat « chargé de la confection positive... de la loi » qui serait « le principal corps légiférant de l'Etat », formé de délégués des grands corps (Cour de cassation et des Comptes), et des plus anciens amiraux, généraux, membres de l'Institut. — L'ouvrage se termine par un tableau des avantages de ce mécanisme.

Tout ce gros livre, on le voit, ne contient aucun renseignement nouveau qui en puisse rendre la lecture utile, aucune idée personnelle qui mérite d'être discutée. La distribution des sièges entre les corps électoraux imaginaires est un jeu d'esprit qu'on peut, suivant son goût personnel, qualifier d'ingénieuse ou de puérile ; mais comme elle n'a aucune chance d'être jamais discutée. ni même examinée dans aucune assemblée politique, ce serait perdre son temps que de faire la critique de ce système. — Quant à l'idée d'un Conseil d'Etat investi du monopole de la législation, elle n'est pas neuve ; elle est une des parties essentielles des deux constitutions absolutives de Napoléon Ier et de Napoléon III, c'est la tendance naturelle des pouvoirs despotiques d'enlever l'initiative législative aux représentants élus de la nation. L'auteur a déjà manifesté dans un autre ouvrage (1), sa préférence pour ce régime, qui remettrait à des conseillers d'Etat irresponsables le pouvoir d'arrêter tout progrès législatif ; mais il a toujours évité d'expliquer comment la nation serait protégée contre leurs caprices, leurs préjugés ou leur routine. — Enfin la « représentation des intérêts » n'est pas neuve non plus, elle a été introduite en Autriche par le parti aristocratique, on voit aujourd'hui avec quel succès.

Les discussions de théories et de projets, les descriptions d'institutions, les mentions historiques qui remplissent une bonne partie de l'ouvrage — si elles ne sont pas un simple trompe l'œil destiné à grossir le livre et à donner l'impression d'une forte érudition — sont des hors-d'œuvre inutiles, car elles ne tiennent par aucun lien rationnel à la conclusion finale. — Les essais de représentation des minorités n'ont jamais eu pour but « d'organiser le suffrage », mais au contraire d'appliquer plus équitablement le principe même de la représentation du *nombre*, contre lequel s'indigne l'auteur.

Les doctrines citées avec éloge — outre qu'elles émanent d'auteurs déjà surannés, la plupart hostiles à la démocratie et au suffrage universel — sont en contradiction directe avec son propre système de répartition par *professions* et par *départements*. Les vieilles représentations corporatives du moyen âge, les « représentations d'Etats », sont si bien mortes que Frédéric-Guillaume IV s'est couvert de ridicule pour les avoir restaurées en Prusse, et leur mort dans toute l'Europe est justement la preuve qu'elles ne répondent plus nulle part aux conditions de la vie politique moderne. Enfin les débris ou les embryons de représentation de groupes qu'on trouve dans quelques Etats contemporains ne sont point par le fait seul de leur existence, un argument en faveur d'une institution analogue ; il aurait fallu étudier comment ces mécanismes fonctionnent, et démontrer qu'ils donnent des résultats utiles, qu'ils corrigent les maux attribués au (2) « suffrage inorganique » ; l'auteur s'est gardé d'essayer cette démonstra-

(1) La *Politique*.

(2) Par une singulière coïncidence l'auteur expose les théories des écrivains allemands de seconde main, d'après l'Espagnol Azcarate. Il ne cite guère d'ouvrages allemands que ceux qui sont traduits en français, dans les titres allemands il laisse échapper des fautes (p. 176

Digitized by Google

tion (1), il a eu peut-être le sentiment qu'une enquête sur ce sujet n'eût pas tourné à l'avantage de son institution favorite.

La thèse fondamentale de tout le livre est affirmée — longuement et hardiment — l'auteur, sans aucune espèce de preuve, l'a posée, comme une chose évidente d'elle-même qu'il suffit d'énoncer. Il écrivait peut-être pour des gens convaincus d'avance que « tout va mal » en France depuis le suffrage universel ; et, renchérissant sur le mécontentement de cette espèce de lecteurs, il déclare que « tout va mal » partout à cause du « suffrage inorganique ». Mais vraiment est-ce que « tout va mal » dans les pays civilisés ? est-ce que tout va plus mal aujourd'hui avec le « suffage inorganique » que jadis avec les « représentations organiques », les Etats généraux, les bourgs pourris, les assemblées du clergé ? Est-ce que tout va plus mal dans les malheureux pays à suffrage inorganique, la Suisse, les Etats-Unis, la Norvège, l'Angleterre (sans parler de la France) que dans les pays fortunés de la représentation à demi-organique, l'Autriche, le Meklembourg, l'Espagne ?

Si l'auteur avait quelque instruction historique, s'il avait connaissance de la réalité contemporaine, s'il avait seulement pris le temps de la réflexion, il aurait vu, non seulement que sa thèse est fausse (cela est évident dès qu'on la transcrit en langage historique), mais que la question même n'a pas de sens dans les termes où il l'a posée. Si un mécanisme politique était une fin en soi, on aurait le droit de dire que la machine « va mal » quand elle ne fonctionne pas suivant les règles conçues par le mécanicien. Mais toute forme politique n'est qu'un procédé pour assurer à une nation des biens désirables en eux mêmes, la prospérité matérielle, la liberté et la sécurité, l'activité intellectuelle. Ces résultats ont-ils jamais été obtenus aussi complètement que de nos jours et dans les pays à « suffrage inorganique » (Angleterre, Etats-Unis, Suisse, Norvège) (1) où « tout va mal » suivant sa doctrine ? Les pays les plus prospères et les plus actifs sont-ils ceux qui ont essayé « d'organiser le suffrage » (2) l'Autriche et l'Espagne ? L'auteur, entraîné par la logique de son principe, est allé jusqu'au bout de cette énormité ; qu'on lise l'éloge de la constitution espagnole (p. 226) et on appréciera la valeur d'une doctrine qui conduit à donner en modèle au monde civilisé l'Etat où, au sens réel, tout marche le plus mal.

Ainsi la formule « tout va mal » ou n'a aucun sens ou se réduit à dire que l'évolution politique du monde civilisé ne s'est pas conformée aux règles tracées d'avance par une école doctrinaire — dont les derniers survivants achèvent d'ailleurs de s'éteindre. Au XVIIIe siècle d'autres doctrinaires, admirateurs des monarchies bien réglées et des Conseils d'Etat silencieux, voyant les Anglais élaborer confusément leur régime libéral, déclaraient qu'en Angleterre tout allait mal et réclamaient le retour à l'autorité du roi. — Le suffrage « inorganique » c'est-à-dire individuel, n'est pas une aberration passagère ; il est la consé-

rue Begrundung, p. 177. *Ban* und Laben) ; pour les institutions des pays allemands, il renvoie non aux recueils allemands ou autrichiens, mais à un manuel italien, et à des collections en français.

(1) P. 211, après avoir longuement décrit les représentations d'Etats en Allemagne (sur la vigueur desquelles il parait se faire de singulières illusions) l'auteur ajoute en soulignant. « *Il n'y a rien pour nous* ». Alors pourquoi cet étalage d'érudition ?

(2) Il serait trop long de discuter le cas de la France. Mais que l'auteur ne s'imagine pas l'avoir expliqué en disant (p. 197). « Voilà cent ans que l'on expérimente toutes les formes et tous les dosages du suffrage inorganique, et voilà cent ans d'anarchie... Depuis cent ans nous sommes malades. Nous le sommes davantage depuis 50 ans : malades d'avoir désorganisé l'organique et voulu organiser par l'inorganique ». Ceux qui connaissent l'histoire de la France contemporaine savent que son organisation date de Napoléon Ier et n'a rien à voir avec le suffrage.

Digitized by Google

quence normale dans la vie politique de la liberté individuelle qui est le fondement de tout le droit public contemporain ; c'est pourquoi il s'est établi dans tous les Etats les plus civilisés, balayant les débris des « organisations ».

Le ton de ce livre n'est pas du tout scientifique. L'exposition est parsemée d'exclamations, de monologues dialogués, d'apostrophes à des adversaires imaginaires, de questions en forme de défi, de métaphores, toutes très usées d'ailleurs, de « pyramides sociales », de « poussière », de « sable mouvant », « d'atomes de prises d'eau ». Le tableau des mœurs politiques de la France, tableau purement conventionnel, est écrit dans le style des journaux conservateurs révolutionnaires. L'auteur n'a pas même su se refuser la vieille plaisanterie du député vétérinaire (p. 20), et il n'a pas l'excuse d'être mal informé, au moins sur ce point, car le tableau publié par lui-même donne 2 vétérinaires sur 577 députés.

CH. SEIGNOBOS.

Digitized by Google

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES ANGLAIS

The Review (La Revue Libre). — Londres, Swan, Sonnenschein and Co, Paternoster Square ; mensuelle.

J.-M. ROBERTSON. — **The bimetallist menace (La menace bimétalliste)** mai 1895, p. 169 à 188. — Le titre est emprunté à une lettre parue dans un journal libéral, où on signale le danger que peut faire courir au parti libéral anglais l'organisation de la Ligue bimétalliste, dont on prétend que l'appui est indispensable à tous les candidats. Le but de la Ligue, déclare M. Robertson, est d'obliger les nations européennes à acheter de grandes masses d'argent inutiles au commerce — l'expérience le démontre ; — en d'autres termes, d'enrichir les propriétaires de mines d'argent du monde.

M. Robertson, à l'aide d'exemples, s'attache à dévoiler la fausseté de l'argumentation des bimétallistes. Ils se figurent que le bimétallisme aurait l'avantage, soit de produire une hausse des prix, soit au moins de les maintenir dans une stabilité presque invariable, soit enfin de servir de stimulant au commerce et à l'industrie, grâce à l'accroissement du stock monétaire. Mais l'accroissement de la monnaie légale ne peut déterminer une hausse des prix que si elle détermine en même temps un accroissement dans la demande des biens et marchandises. Ce qui constitue la richesse, ce n'est ni l'or ni l'argent : ce sont les choses nécessaires, utiles ou simplement agréables à la vie. La monnaie n'est pas la richesse ; elle n'en est que la représentation et le symbole. Or, la tendance moderne n'est pas du tout d'accroître le stock monétaire, représentatif des richesses. Elle est, au contraire, de se débarrasser le plus possible de ces signes matériels, et de les remplacer par d'autres signes plus abstraits et plus commodes, de substituer, en un mot, la monnaie de papier à la monnaie métallique.

S. BARKER BOOTH. — **Legitimate Liberty (La Liberté légitime)** mai 1895, p. 131-146. — C'est une étude sur le socialisme, suggérée par un livre du docteur en théologie, Robert Flint, professeur à l'Université d'Edimbourg. Le point de départ est naturellement la définition du socialisme. Elle est fort scabreuse : chacun a fourni la sienne. Proud'hon déclarait que c'est « toute aspiration vers l'amélioration de la société » ; Bebel « la science appliquée en toute conscience et en pleine connaissance à toutes les sphères de l'activité humaine » ; Adolphe Held « toute tendance à réclamer une sorte de subordination des volontés individuelles à la communauté. » M. de Laveleye exprimait que le socialisme vise à établir plus d'égalité dans les relations sociales, par l'action de la loi ou de l'Etat. M. Hyndman l'a décrit comme « un effort pour substituer à la lutte anarchique pour l'existence une organisation de coopération pour l'existence. » Ces définitions, et beaucoup d'autres, impliquent une critique de la société actuelle et un désir de l'améliorer en reconnaissant plus pleinement les droits de l'humanité dans son ensemble et en insistant moins sur les exigences des individus. Le professeur Flint, partant de là, définit le socialisme « la théorie d'organisation sociale, qui sacrifie les libertés légitimes des individus à la volonté ou aux inté-

Digitized by Google

rêts de la communauté. » En sorte que la question capitale est celle-ci : quelles sont ces libertés légitimes ? Les libertés réclamées par les individus ont-elles un fondement autre que la concession qui leur en a été faite par la communauté ?

L'auteur est d'avis qu'on ne peut parler de liberté pleine et illimitée de l'individu que pour la période sauvage et préhistorique. Alors, la liberté ne se distinguait pas de la licence. Chacun était à soi-même sa propre loi. Mais la réunion des individus en société mit fin à cette condition primitive de la liberté. La société prit la place de l'individu et eut désormais qualité pour décider ce qui serait légitime, ou non. Il est certain qu'elle a, en fait, peu réussi dans sa tâche. Cet insuccès est en grande partie provenu de ce préjugé d'attribuer à des individus ou à des classes d'individus la faculté de faire des lois qui obligent les autres individus de la même société, au détriment de la société dans son ensemble. Ces lois consacrent des libertés, qui deviennent dès lors légitimes, au sens du droit purement primitif. Il est certain que le désir et le but du socialisme sont de sacrifier de ces libertés individuelles, hostiles au bien général, et qui entravent toute amélioration de la société.

Mais n'y a-t-il pas des libertés d'un autre genre, établies, non point seulement par le droit positif, mais par la loi naturelle ou la loi divine, des libertés telles que les individus aient non seulement le droit d'en jouir, mais le devoir de ne pas s'en laisser dépouiller ? Sans doute, on peut très bien admettre qu'il y ait des libertés de cette sorte, par exemple la liberté de penser, qui, d'ailleurs, n'entraîne pas forcément la liberté *d'exprimer* sa pensée. Mais on peut dire d'abord que le socialisme ne menace nullement ces libertés-là. Ensuite, ces « libertés naturelles, droits essentiels de l'homme », sont choses extrêmement vagues et mal définies. En somme, elles dépendent aussi du consentement général, et ne sont pas appréciées de la même manière suivant les époques. Enfin, il y en a un fort petit nombre. Il semblerait que le droit le plus indiscutable pour l'homme soit le droit de vivre, le droit de prolonger son existence. Est-ce que, cependant, la société ne considère pas qu'elle peut disposer de la vie de ses membres, lorsqu'il y va de son intérêt, par exemple pour sa défense contre les ennemis du dehors ? Ainsi, la société a le droit de réclamer des individus le sacrifice de leur vie, et aussi de leur propriété, dans l'intérêt commun. Donc, aucun droit ne peut être exercé qu'en vue du bien de la société dans son ensemble ; et il appartient à la société seule de déterminer ce qui est son intérêt.

Cette règle s'applique au droit de propriété, et particulièrement à la propriété foncière. On ne peut pas admettre que des individus obtiennent le monopole d'un élément naturel, pas plus de la terre que de l'air. Elle est, comme lui, nécessaire à la vie commune. On reconnaît que la propriété foncière a des limitations. C'est donc simplement une question de degré.

Le tort des socialistes est de vouloir précipiter la marche des choses par la révolution, au lieu d'attendre les résultats naturels de l'évolution. Depuis un certain nombre d'années, bien des lois sur l'industrie, sur l'éducation, sur les habitations ouvrières, etc., ont restreint l'indépendance des individus dans l'intérêt de la communauté et sont, par conséquent, imprégnées de l'esprit socialiste. A chaque pas, la marche deviendra plus rapide. Et, ajoute l'auteur, qu'on ne prétende pas, comme le fait le professeur Flint, que le terme final du socialisme, c'est l'esclavage. L'esclavage consiste à contraindre à travailler pour les autres, au lieu de travailler pour soi-même. Le socialisme demande à chacun de travailler à la fois pour les autres et pour soi-même.

J. ARMSDEN. — **Legitimate Liberty (La Liberté légitime)**. Réponse. — Juin 1895, p. 255-264.

Cet article est une réponse au précédent. L'auteur a très bien aperçu le vice de

Digitized by Google

l'argumentation de M. Booth. C'est, du reste, le fondement même de la théorie socialiste, à savoir la prétention de nier le droit primordial de l'individu, et de lui substituer le droit de la société. Or, c'est précisément le contraire qui est la vérité. D'après la nature, c'est l'individu seul qui a des droits. Les droits de la société ne naissent que dans le cas où les droits naturels et individuels heurtent le bien général. Par conséquent, les droits de la société, dans la mesure où ils existent, n'ont qu'un caractère *limitatif*, c'est-à-dire *négatif* et *conditionnel*. D'après la nature, l'élément positif du droit, c'est le droit individuel. La théorie socialiste est donc le contre-pied de la loi naturelle et de l'évolution normale. Et, dans quel but fait-on cette interversion des rôles ? Dans le but de donner satisfaction au « bien général » de la « société dans son ensemble » ! Qu'est-ce que la « société dans son ensemble » ? A quoi répond cette entité ? Et qui se chargera de fixer d'une manière infaillible et irréprochable le « bien général » de cette abstraction ? Enfin, le bien général, l'intérêt public, qui s'appellera ailleurs la raison d'Etat, n'est-ce pas le principe de toute tyrannie, de toute inquisition ? N'est-il pas plus exact de dire que l'intérêt général est la somme des intérêts particuliers ?

Il est rare, déclare M. Armsden, que l'on pose aussi franchement et aussi hardiment le principe du socialisme. Longtemps les socialistes se sont bornés à critiquer la société actuelle, en restant dans le vague sur leurs propres desseins. Maintenant ils s'enhardissent ; prétendent fonder une société nouvelle ; et alors ils sont amenés à en établir la base. Cette base, c'est l'annihilation philosophique et pratique de l'individu. On allègue que cela existe déjà ; que, par exemple, la société a le droit de vie et de mort sur les membres qui la composent. On oublie que le progrès a précisément consisté à enlever graduellement à la société ce pouvoir arbitraire de sacrifier les existences individuelles à son profit, et que si l'individu expose aujourd'hui sa vie pour la société, c'est qu'il y a consenti.

La tyrannie socialiste apparaît dans les ouvrages qui entreprennent de décrire la société nouvelle. M. Armsden cite des passages d'un livre socialiste « Looking Bakwards » (Regard en arrière). L'enfant appartiendra à l'Etat, sera élevé par lui. A l'âge où l'Etat le jugera apte au travail industriel, on lui fera faire un stage de trois ans, dans les travaux les plus grossiers. Il sera, pendant ce temps-là, à la disposition entière de l'Etat, pour n'importe quel service. Après ces trois années de stricte discipline, il pourra aspirer à une vocation personnelle. Par exemple, il pourra prétendre à être artiste, et obtenir un vote populaire qui lui confère l'autorisation d'embrasser cette carrière. Chacun poursuivrait mécaniquement sa besogne routinière, comme un fantôme, mangerait son beefsteak, prendrait la parole au Parlement, brosserait ses ongles, monterait en voiture ou se pendrait, ponctuellement à l'heure indiquée » !

J.-M. ROBERTSON. — **Bradlaugh's services to Liberalism (Les services rendus au Libéralisme par Bradlaugh)**. Juin 1894, p. 488-502.

C'est un discours à l'Union sociale libérale de Londres. M. Robertson s'est attaché à faire l'éloge, moins des mesures législatives prises sous l'impulsion de M. Bradlaugh, que de son caractère et de sa vie. L'exemple de la vie est le plus puissant des moyens d'action ; et c'est surtout par sa vie, par son caractère, que Ch. Bradlaugh a rendu les services les plus éminents à la cause libérale. Il n'était pas de ces hommes politiques à la prudence chancelante et évasive. Sans doute, il ne méprisait point l'habileté des expédients, mais à la condition qu'elle ne servît pas, comme il arrive trop souvent, de masque à la lâcheté. Il ne se prononçait jamais qu'après avoir réfléchi mûrement ; mais, une fois décidé, il marchait avec hardiesse. Il jouait toujours cartes sur tables. Telle fut son attitude

Digitized by Google

en matière religieuse, dans la question de la monarchie, de la limitation des familles, du serment parlementaire. D'ailleurs, ses procédés de critique et de discussion, son argumentation rationnelle et réfléchie n'étaient propres à détruire que les causes mauvaises. S'il se fût attaqué à une cause juste, ils n'auraient servi qu'à la mettre mieux en lumière, la faire mieux apprécier.

Bradlaugh avait le courage d'affronter le mécontentement et la méfiance populaires. Il n'était pas de ceux dont la préoccupation unique consiste à ne pas s'aliéner des électeurs. Il le fit voir dans sa campagne antisocialiste contre le régime des 8 heures. Des radicaux l'accusèrent de faire des avances aux Tories. Rien de plus faux. Les Tories reconnurent ses qualités de sincérité, de droiture. Ils n'avaient point, comme les libéraux, à se poser cette question gênante. « Ne faudra-t-il pas lui offrir une place dans le prochain ministère libéral ? » En réalité, ce fut le détachement de certains libéraux qui fit croire à l'attachement des conservateurs. Mais, lui, maintenait la rectitude de son allure libérale, sans plier devant aucune influence, fût-ce l'influence populaire, ni reconnaître d'autre arbitre que son propre jugement.

ARTHUR LYNCH. « **Herbert Spencer** ». Décembre 1895, p. 245 à 259.

L'auteur proclame Herbert Spencer le troisième des grands penseurs du monde. Les deux premiers sont Aristote et Kant. Sans doute, nombre de leurs assertions ont été battues en brèche par la science moderne. Ils n'en demeurent pas moins des rois de la pensée, au-dessus des autres.

Il n'entre pas dans le cadre de cette *Revue* d'apprécier les mérites philosophiques ou littéraires d'H. Spencer, de rechercher s'il est exact d'affirmer, avec M. Lynch, que la psychologie de l'avenir date de lui. Mais, par la théorie de l'évolution, qui est le principe même de sa philosophie, il a été amené à participer au mouvement social moderne, à la grande lutte entre l'individu et la collectivité. C'est à ce titre que nous signalons l'étude de M. Lynch.

UN RADICAL ANGLAIS : « **The outlook in France** » **La situation en France**. Février 1896, p. 449 à 480.

L'auteur commence par expliquer comment il se fait que la France exerce sur les autres peuples, une fascination traditionnelle et méritée, et en même temps leur offre une matière précieuse d'observation politique. C'est que la France est le plus homogène des grands Etats. Elle est aussi celui pour lequel il est le plus facile de calculer les ressources et d'apprécier ce qu'il est possible de réaliser.

La suite de l'article est moins intéressante. On souhaiterait l'appréciation d'un Anglais sur la France ; et on rencontre simplement les redites familières aux journaux radicaux français. A propos de l'impôt progressif sur le revenu, l'auteur prend à partie les économistes et les hommes politiques ; Léon Say, Leroy Beaulieu et Thiers, Yves Guyot, Amagat. Il s'applique à réfuter les critiques dirigées contre l'impôt sur le revenu ; expose que l'impôt progressif n'est pas plus arbitraire ni plus difficile à réfréner qu'un autre, qu'il ne stimule pas davantage la fraude, et qu'il est inexact de dire qu'il ferait émigrer les capitaux. Çà et là, cependant, des observations fines, des assertions justes ou au moins spécieuses, comme, par exemple, lorsqu'il signale la contradiction qu'il y a à attaquer si vivement l'impôt progressif et, en même temps, à prétendre qu'il ne rapporterait que des ressources insignifiantes ; d'autres, évidemment outrées, comme lorsque, partant de l'idée que le riche profite, plus que le pauvre, de la protection de l'Etat, il va jusqu'à dire que, sans l'Etat, le riche ne serait rien, enfin d'autres terriblement hasardées, comme lorsqu'il soutient qu'il est inique de payer les intérêts de la dette publique aux porteurs actuels, qui n'ont, par eux-mêmes rendu aucun service à l'Etat. Il affirme, suivant l'habitude courante, que le parti répu-

Digitized by Google

blicain conservateur n'a aucun programme, ou plutôt que son seul programme consiste dans la haine de l'étranger, de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Italie, dont il se sert pour éluder toute réforme intérieure. Le parti socialiste et, dans une mesure plus restreinte, le parti radical ont, au contraire, un programme bien défini de réformes. En outre, les socialistes, grâce à leur organisation internationale, sont les seuls qui puissent espérer sortir de cette impasse du militarisme à outrance, qui écrase toutes les nations européennes, les accule au dilemme posé par Wirchow « désarmer ou périr. »

L'auteur préconise, quant à lui, une alliance, au moins provisoire, entre les radicaux et les socialistes, et les engage à préparer l'avènement de l'impôt progressif sur le revenu par trois mesures constitutionnelles : 1° une décentralisation du gouvernement, consistant dans l'attribution aux départements et aux communes d'un pouvoir de contrôle sur leurs propres affaires et dans l'établissement d'une constitution fédérale adaptée aux besoins de la nation ; 2° l'abolition de la responsabilité ministérielle et du système de cabinet ; 3° l'abolition de la présidence de la République et du Sénat.

A. HAMON. « **Anarchism and Socialism** » (**Anarchisme et Socialisme**). Février 1896, p. 522 à 540 ; avril 1896, p. 73 à 91.

L'anarchisme est-il une fraction du socialisme ? Question frivole, même ridicule pour bien des socialistes de marque. C'est cependant celle que se pose M. Hamon. Et, tout de suite, il fait remarquer que le terme « anarchiste » qui, suivant l'étymologie, signifie « sans autorité constituée », « sans maître », est une appellation générique, et qu'en fait il y a bien des espèces d'anarchismes, — l'anarchisme individualiste, l'anarchisme communiste ou collectiviste, l'anarchisme mutualiste. Or, il est vrai que les anarchistes individualistes n'ont rien de commun avec les socialistes ; et même ils font profession d'être leurs adversaires acharnés. Mais la situation change, si on considère les anarchistes communistes ou collectivistes, qui sont de beaucoup les plus nombreux. Les anarchistes mutualistes ont presque entièrement disparu.

L'auteur se livre à un dépouillement patient et minutieux des auteurs socialistes ou anarchistes, des ouvrages, traités, pamphlets, journaux qu'ils font paraître, des procès-verbaux des congrès, des historiques de l'anarchisme ou du socialisme, des encyclopédies, des dictionnaires. Tous, Bakounine, comme de Paepe, de Laveleye, Léon Say, l'abbé Winterer, comme Sidney Willebon, Benoit Malon, traitent de l'anarchisme à propos du socialisme, lui font sa place dans le socialisme. Tout ce qu'ils signalent, c'est une différence de procédés, de tactique. Les drapeaux sont sensiblement les mêmes, le but est identique. César de Paepe, apôtre du socialisme, célèbre l'anarchie comme l'idéal de la démocratie ; et le Hollandais Domela Nieuwenhuis prononce catégoriquement : « Les anarchistes et les socialistes ont le même ennemi — la propriété privée. Leurs doctrines ont donc le même point de départ — la négation de cette propriété.

C'est, en effet, bien là le fonds commun, la quintessence des deux doctrines. On ne prétend assurément pas que l'anarchisme soit identique au socialisme, mais simplement qu'il y a, entre eux, un trait d'union, un lien de parenté. On a donné maintes définitions du socialisme. Au fond, ce qui le distingue, c'est la socialisation, c'est-à-dire la remise à la société, des moyens de production. Les communistes vont même plus loin : ils remettent à la société toute propriété quelconque. Mais, qu'ils soient simplement réformateurs ou qu'ils soient révolutionnaires, partisans de la conquête des pouvoirs publics, de l'appui ou de la destruction de l'Etat, tous les socialistes s'entendent sur ce point, la *socialisation* des moyens de production. C'est ce qui fait le collectiviste et, à plus forte raison, le communiste. Or s'imagine-t-on que le collectivisme cesse d'être collectivisme,

Digitized by Google

et que le communisme cesse d'être communisme, parce qu'on leur adjoint l'épithète d'anarchiste ? Cet adjectif signifie simplement qu'on rejette toute autorité imposée, tout gouvernement, toute sanction matérielle. C'est une doctrine d'essence purement politique et morale, et qui n'affecte en rien le caractère purement économique du collectivisme ou du communisme. En réalité, il y a là des éléments de deux catégories différentes, un élément économique, qui fait le collectivisme ou le communisme, et un élément politico-moral, qui fait l'anarchisme. Ces deux éléments peuvent parfaitement se combiner. Il ne faut pas se laisser prendre aux dissensions, qui séparent socialistes et anarchistes. Longtemps les Catholiques dénièrent aux Luthériens et aux Calvinistes le titre de chrétiens. Cela ne les empêchait pas d'être de la même famille.

L'auteur examine enfin, d'une façon scrupuleuse et fort intéressante, des objections où nous n'avons pas le loisir de le suivre pas à pas. Ainsi, la violence n'est pas de *l'essence* de l'anarchisme. Exemple : Tolstoï. Il n'y a pas plus à s'étonner de voir certains socialistes répudier la violence, et certains anarchistes en abuser, qu'à voir les Quakers refuser d'utiliser la force et les catholiques, au contraire, l'employer — les uns et les autres, au nom des mêmes doctrines. Ainsi encore — c'est l'objection la plus grave — dira-t-on que le socialisme veut légiférer à outrance, tandis que l'anarchisme repousse toute loi, toute convention, toute organisation. Cela serait doublement inexact. Car, d'une part, il y a bien des socialistes pour qui la législation n'est qu'une pierre d'attente. Et, d'autre part, l'anarchisme n'exclut pas une certaine sorte de législation, d'organisation ; et, en vérité, le contraire serait non seulement irréalisable, mais inconcevable. L'anarchisme admet des associations, donc, une organisation, seulement une organisation purement volontaire, sans aucune sanction émanée d'autorité constituée ; il admet des lois, mais des lois qui n'entraînent que des obligations volontaires, sans contrainte matérielle ; également des liens entre les hommes, mais établis simplement en vertu des convenances, des affinités et des sympathies réciproques. L'anarchisme est une évolution particulière du socialisme.

G.-T. MACDONALD : « **Queen Victoria's Grandson** » (**le petit-fils de la reine Victoria**) février 1896, p. 500 à 505.

Ce n'est point, en réalité, une étude sur l'empereur allemand, mais une véritable diatribe écrite sous le coup du ressentiment produit par la dépêche adressée au président Krueger. L'auteur raille la manie militaire et artistique, et les 365 uniformes de l'empereur. Il dénonce son esprit autocratique, sa politique antilibérale. — Insister davantage sur cette analyse me semblerait de mauvais goût, dans une revue française.

The Economic Review (**La Revue Economique**). — Londres, Rivington, Percical and Co, 34 King Sheet, Covent Garden, trimestrielle (10 s.).

HENRY VIVIAN et ANCURIN WILLIAMS. « **The Co-partnership of Labour** » (**La coopération**) juillet 1894, p. 297 à 318.

C'est un exposé de l'état actuel des sociétés coopératives de production. Les auteurs remontent aux débuts de ces sociétés ; expliquent les erreurs qui ont fait échouer les premières tentatives, savoir : 1° que les travailleurs n'y avaient pas réellement engagé de capitaux ; 2° qu'on n'avait pas observé la condition indispensable de ne s'adresser qu'à des hommes d'élite ; 3° qu'on leur avait donné immédiatement plein contrôle sur l'industrie.

Mais ces erreurs ont servi de leçon. Il y a, depuis un certain nombre d'années, particulièrement depuis 1870, une renaissance des sociétés coopératives. Les coo-

Digitized by Google

pérateurs de ces sociétés nouvelles n'obtiennent qu'une part du profit et du contrôle, non plus le tout. En outre, ce ne sont pas des sociétés créées par des étrangers dans un but d'humanité, mais des sociétés créées par les ouvriers pour eux-mêmes, avec ou sans l'aide d'étrangers.

Avant de rechercher les résultats et les avantages de la coopération de production, ainsi que l'avenir qui lui est réservé, les auteurs marquent la différence qui sépare la coopération de la participation aux bénéfices. Sans doute, cette dernière est un élément constitutif de la première ; mais elle n'en est qu'un élément ; et il y en a un autre, la participation du contrôle.

Depuis 1883, la statistique révèle un grand développement des sociétés coopératives de production.

	1883	1891	
Nombre de sociétés. . . .	15	47	Chiffres suffisamment approximatifs.
Nombre de membres . . .	2.557	11.050	
Ventes annuelles.	£ 160.751	£ 666.688	
Capital	£ 103.436	£ 326.839	
Profits (1)	£ 9.031	£ 37.896	
Pertes.	£ 114	£ 295	

Et ce n'est pas tout. Pendant les 18 mois, qui ont suivi la dernière statistique, l'augmentation a été environ de 50 o/o ; et les auteurs estiment que les chiffres actuels sont :

Nombre de sociétés. . . .	75
Ouvriers.	7.000
Capital	£ 500.000
Ventes.	£ 1.000.000

Au point de vue strictement matériel, la coopération offre la perspective de gagner et de pouvoir mettre en réserve en vue de la vieillesse un profit de 5 à 7 1/2 0 0 au-dessus du salaire ordinaire. Il est inutile d'insister longuement sur ses autres avantages économiques, sociaux et moraux. Elle donne au travail plus de régularité. En cas de ralentissement des affaires, on diminue proportionnellement la besogne de chacun, plutôt que de renvoyer des travailleurs. Elle identifie les intérêts de l'ouvrier avec ceux de la société, et conduit à l'apaisement des relations. Elle contribue à accroître l'intelligence et la prospérité, en mettant les gens à même de connaître leurs propres affaires et d'y prendre intérêt : elle ouvre ainsi des chances nouvelles de progrès sociaux. Il faut à l'homme un stimulant. Privé d'un stimulant légitime, il se rejette sur les autres ; c'est ainsi que germent les vices, comme l'ivrognerie ou le jeu. Diriger ses propres affaires est le stimulant qu'offre la coopération.

Mais quels sont donc les défauts et inconvénients qui l'ont empêchée de se propager plus rapidement ? On a souvent allégué que la coopération se heurtait à trois obstacles : 1° défaut de capital ; 2° défaut de clientèle ; 3° défaut de discipline administrative. Il est certain que les deux premiers obstacles, combinés aussi avec le manque de connaissance des principes coopératifs et l'insuffisance de l'éducation des affaires, ont retardé l'extension du mouvement. Cependant des exemples montrent que la question des capitaux n'est pas un obstacle insurmontable. Ainsi, il y a une société coopérative, la plus célèbre parmi celles qui se sont fondées ces dernières années, la Hebden Bridge Fustian Manufacturing Society, qui a commencé en 1870 avec des souscriptions de trois pence. Aujourd'hui, elle

(1) Les profits comprennent ici les revenus des actions, mais non les intérêts des emprunts. Ces profits étaient en 1883, de 13 0/0 et en 1891-92, de 20 0/0, sur lesquels £ 5.826, au minimum, ont été payées à titre de dividendes au travail.

Digitized by Google

a 33.000 £ de capital, produit annuellement pour 40.000 £ de marchandises, fait un profit d'environ £ 4.000, et emploie 300 ouvriers, qui touchent une part de bénéfices et, dès la première distribution, deviennent actionnaires, par conséquent, membres de la société, avec une part correspondante d'influence.

Mais, dira-t-on, en supposant le pays couvert de sociétés coopératives, de deux choses l'une, ou bien elles se feront concurrence et perpétueront les maux qu'elles font profession de détruire ; ou bien elles s'entendront pour imposer leurs conditions au public. Outre que ce dernier inconvénient est si lointain, qu'on pourrait en laisser la discussion aux générations futures, il est aisé de voir que l'écrasement des consommateurs ne pourrait avoir lieu, puisqu'il ne tiendrait qu'aux sociétés de consommation, déjà fortement organisées, de créer elles-mêmes des sociétés de production pour se défendre. Et quant à la concurrence, ses deux abus, la falsification et l'exploitation, pourraient être évités, l'un, grâce aux sociétés de consommation, l'autre, par les associations ouvrières et l'organisation ouvrière des sociétés elles-mêmes. Maintenant, viendra-t-il une époque, où cette forme de l'organisation industrielle deviendra universelle ? Toute affirmation serait téméraire. Mais, tout en reconnaissant la valeur et le cercle d'action de l'individualisme d'une part, du socialisme d'Etat de l'autre, il est certain que la flexibilité parfaite de ce « collectivisme *volontaire* », son aptitude à servir le bien de la communauté et à satisfaire les aspirations les plus élevées de la nature humaine lui réservent un grand avenir.

RIGHT REVEREND LORD BISHOP OF DURHAM. « **The cooperative ideal.** » (**L'idéal coopératif**). Octobre 1894, p. 449 à 463.

Discours prononcé, le 12 mai 1894, au congrès coopératif de Sunderland. Un certain optimisme oratoire y était de rigueur. Néanmoins les observations ingénieuses ou pratiques ne manquent pas. L'orateur fait remarquer qu'il n'a jamais entendu donner une définition claire de ce mot « progrès », qu'on a constamment aux lèvres, et qu'il faut bien se garder de confondre progrès et changement. Il y a, dans le monde, un certain conflit entre les intérêts immédiats des individus et le bien final de la société ; le progrès à l'un de ces points de vue peut très bien être le recul à l'autre. La réconciliation de ces intérêts en conflit, le développement de la confiance réciproque entre ceux qui ont à remplir des fonctions différentes, feront bien plus pour l'amélioration générale que l'élévation des salaires, ou l'économie réalisée dans la production, ou l'avancement de telle ou telle classe. Et l'auteur fait ressortir toute la valeur morale de la coopération, qui dépasse encore sa valeur économique. La grande difficulté actuelle, cause de défiance et de discorde, c'est l'isolement mutuel et l'ignorance qui en résulte. Il est actuellement difficile de dire lequel des deux — l'employeur ou l'employé — est le plus étranger aux besoins, aux épreuves, aux aspirations de l'autre. La coopération devient, pour les uns et les autres, une vraie révélation. D'ailleurs, elle ne supprime pas les rouages indispensables et, par exemple, ne dispense pas d'une direction. Seulement elle mène la puissance économique à tendre vers un but commun et social, au lieu d'un but égoïste, susceptible de devenir dangereux.

J.-J. COCKSHOTT. «**Compensation and the Licensing question.** » (**La compensation et la question des licences**) p. 463 à 477.

Cette étude présente surtout un intérêt anglais, au point de vue de la question de savoir si la législation anglaise et l'équité commandent d'indemniser les propriétaires des débits qui devraient être supprimés. Elle présente, en outre, un intérêt plus général, en ce qu'elle fait allusion à plusieurs projets de réforme, qui tous contiennent des mesures propres à restreindre le nombre excessif des cabarets. L'auteur estime que c'est l'obstacle provenant de l'indemnité à verser aux

Digitized by Google

titulaires dépossédés, qui ferme la voie à la réalisation des réformes en matière d'alcoolisme.

G. Bourcart,
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Nancy.

PÉRIODIQUES AUTRICHIENS

Zeitschrift für das privat-und öffentliche Recht der gegenwart (Revue du droit privé et public actuel), du Dr *G. S. Grünhut*, professeur à l'Université de Vienne. 23e Vienne 1895-1896.

1. Dr KARL BROCHAUSEN. — **Sur le prétendu droit d'édicter des défenses (Verbotsrecht) des autorités politiques et de police des duchés d'Autriche** (p. 455-476).

Les autorités politiques et de police revendiquent, en Autriche, le droit d'édicter des défenses aux personnes soumises à leur autorité, avec sanction de peines coercitives et pénales, et cela, *en dehors* des pouvoirs qui leur sont accordés par les lois administratives. C'est là le droit indiqué dans le titre sous le nom de « Verbotsrecht ».

L'administration base cette attribution exorbitante sur une loi qui date encore du temps de l'Etat absolu en Autriche, sur une ordonnance impériale touchant l'exécution des ordonnances et arrêtés des autorités politiques et de police, du 20 avril 1854 : l'article 7, visé, est ainsi conçu (en extrait).

« Lorsque dans le cercle d'attributions des autorités politiques et de police (1), une défense a été émise, que ce soit au sujet d'un acte déterminé, ou de toute une série d'actes, les autorités intéressées devront, pour l'exécution de cette prescription, prendre contre ceux qui essaieront de violer la défense, les mesures d'exécution capables d'aboutir au but désiré, et infliger la peine portée sous le no 11) (2).

On déduit de cette disposition, comme il a été dit, le droit d'émettre des défenses générales ou spéciales (ordonnances, réglements, Verordnungen und Verfügungen d'après la terminologie allemande), droit qui ne serait limité que par le « cercle d'attributions » des autorités politiques, mais qui en fait serait à peu près illimité, car le cercle d'attributions de l'administration embrasse à peu près tout ce que l'autorité considère comme nécessaire et utile dans l'intérêt public, même si la police se considère comme autorisée à interdire le port d'une cravate rouge, la vie en concubinage, ou la fréquentation des brasseries. L'auteur cherche ensuite à montrer qu'une puissance dictatoriale de ce genre ne peut se déduire de l'ordonnance de 1854. Et l'on peut aussi se demander si l'ordonnance, *dans le cas* où elle donnerait aux autorités un pouvoir discrétionnaire aussi absolu, serait compatible avec les lois constitutionnelles autrichiennes de 1867. L'argumentation de l'auteur aboutit à cette conclusion que l'ordonnance de 1854 n'accorde pas aux autorités des attributions *primaires* mais ne leur donne, en sa qualité de *loi secondaire*, qu'une puissance exécutoire pour l'accomplissement des attributions qui leur sont conférées par la loi.

L'ordonnance est, par suite, exclusivement une loi d'exécution, et ne donne à l'administration aucun droit matériel à attenter à la liberté des citoyens.

(1) On comprend sous ce nom, outre les autorités centrales, les Statthalerteien (Gouvernements) Besirks-Haupmannschaften (Capitaineries de District) Magistrate (corps municipaux) et autorités spéciales de police.

Digitized by Google

4. † DR. H. J. BIDERMANN. — **Histoire du compromis austro-hongrois** : tiré des papiers posthumes de l'auteur par le *Prof. Dr S. Adler*, de Vienne (p. 545-556).

L'auteur nous donne une esquisse courte mais très claire des précédents historiques qui ont abouti à la construction de droit public actuel de la monarchie austro-hongroise, et à son dualisme caractéristique des deux demi-empires de Cisleithanie et de Transleithanie.

Le compromis de 1867 a fait de l'Autriche et de la Hongrie deux Etats autonomes ayant leur parlement et leur gouvernement propres, mais constitués en Union réelle. L'essence et le contenu de cette Union réelle sont avant tout d'avoir crée une communauté d'exercice pour certaines fonctions publiques très importantes : l'armée, la marine, la diplomatie. Une des principales tâches du Compromis a été de fixer la part de chacun des deux Empires dans l'administration de ces affaires communes et le frais qu'elles comportent.

5. Dr MAX V. HUSSAREK, professeur. — **L'instruction religieuse des enfants, d'après le droit autrichien** (p. 601-660).

L'instruction des enfants dans une des religions reconnues par l'Etat est, d'après le droit autrichien comme d'après les législations de la majorité des Etats allemands, plutôt une *obligation* qu'un droit des parents, tandis que le droit français (encore en vigueur en Alsace-Lorraine, et admis en Allemagne par les grands duchés de Bade et d'Oldembourg) ne met aucune borne au libre arbitre des parents à ce sujet.

Il reste à savoir qui a compétence pour décider la confession à laquelle appartient l'enfant jusqu'à l'âge du discernement, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'il ait le droit de choisir librement sa croyance.

La religion sera-t-elle souverainement choisie par ceux qui ont qualité pour veiller à l'éducation, par l'accord des parents (p. ex. en cas de mariage mixte, lorsque les conjoints appartiennent à des religions différentes), ou bien l'Etat doit-il établir des règles obligatoires, excluant les volontés privées, et dans ce cas lesquelles ?

Cette question a été très diversement résolue par les législations des Etats allemands, et le nouveau Code civil de l'Empire allemand déclare leurs dispositions applicables en cette matière. Dans les territoires cités plus haut le droit français en vigueur donne pleine liberté aux parents, dans d'autres la loi prescrit impérieusement que les enfants seront élevés dans la religion du père, ou bien que les fils seront élevés dans la religion du père, et les filles dans celle de la mère. D'après le droit autrichien que nous expose v. Hussarek la loi du 25 mai 1868 décide de la façon suivante: Si les parents appartienent à la même religion, l'enfant suit cette religion. En cas de mariage mixte l'accord des parents règle souverainement la question de religion : si cet accord n'a pas lieu, les fils suivent la religion du père et les filles celle de la mère. Les enfants naturels sont élevés dans la religion de la mère. Dans tous les cas qui ne peuvent être rangés dans les hypothèses sus-indiquées, la loi décide que c'est la personne chargée de l'éducation qui fixe les confessions des enfants (p. 618).

L'application de ces dispositions est souvent sujette à des difficultés et à des doutes, comme le montre v. Hussarek. L'auteur n'est pas, de *lege ferenda*, pleinement partisan du droit en vigueur, il désire au contraire une modification de ce droit dans le sens d'une plus grande liberté des parents ou autres personnes chargées de l'éducation, pour le choix de la religion de l'enfant (p. 658). Ce choix, sans préjudice des obligations religieuses, ne doit être limité par l'Etat que dans ce sens : « qu'on ne puisse rendre impossible pour l'enfant une instruction reli-

Digitized by Google

gieuse convenable, et que les résultats de cette instruction ne soient pas déduits des rapports de famille avec des enfants appartenant à d'autres confessions ».

Le choix des parents ne peut porter que sur une des religions reconnues par l'Etat (p. 658). On attente par là considérablement à la croyance et à la liberté de conscience de ceux qui n'appartiennent à aucune de ces religions. Un dissident ne pourrait pas, par exemple, soustraire ses enfants à l'instruction religieuse donnée dans l'école publique.

L'auteur nous semble dans cette hypothèse, s'écarter de la justice.

Dr GERHARD ANSCHUTZ.
Privat-docent à l'Université de Berlin.

Revue des Deux-Mondes (Paris, 15, rue de l'Université ; in-8° ; bimestrielle ; 50 fr. par an.

Cte BENEDETTI. — **La Question d'Orient** (livr. du 1er janv. 1897, p. 43-77.)

Après avoir rappelé les principales phases de la décadence turque, M. Benedetti montre les compétitions entre les puissances européennes, tour à tour protectrices et spoliatrices du Sultan, auquel elles avaient successivement promis l'intégrité de son empire. Elles ont essayé aussi de réformer la Porte et ont trouvé quelques auxiliaires intelligents parmi les hauts fonctionnaires, les ministres et même les Sultans. Et pourtant, tandis que l'intégrité de l'Empire ottoman subissait de graves accrocs, les abus subsistaient dans la justice et les impôts, les chrétiens manquent encore de la liberté et de la sécurité tant de fois promises.

Les causes de ce mécompte sont multiples. Certaines tiennent au caractère compolite de l'empire turc. Les diverses races chrétiennes, après des siècles de servitude muette, se sont réveillées, émancipées même (du moins quelques-unes) avec le concours de l'Europe,et le Turc dépouillé en partie et menacé pour le reste a conçu contre tous les chrétiens une haine toujours prête aux pires excès. Aux musulmans croyants, les réformes fondées sur la liberté de conscience ont paru directement contraires au Coran qui recommande la haine de l'infidèle. Les réformes ont rencontré un autre obstacle dans l'ignorance et la vénalité des fonctionnaires, qui ne peuvent se recruter convenablement, les classes moyennes et instruites n'existant pas en Turquie.

La question d'Orient présente donc les mêmes difficultés qu'au premier jour. Deux solutions seulement apparaissent, à peu près inacceptables l'une et l'autre. On a bien songé à déposséder le Sultan, mais comment se mettre d'accord pour la répartition de l'héritage ? et surtout à qui attribuer le morceau principal, Constantinople ? On ne s'entendrait guère mieux pour une intervention armée, soit isolée et avec mandat, soit collective, laquelle d'ailleurs commencerait par provoquer des massacres nouveaux et plus épouvantables ; ni pour confédérer les diverses nations chrétiennes, entre lesquelles sont déjà nées les plus graves dissensions. L'autre solution, les réformes, semble avoir aujourd'hui les préférences de l'Europe, et le Sultan lui-même s'y est rallié. Mais la continuation des massacres permet de mettre en doute sinon les bonnes intentions, au moins l'efficacité de sa puissance. Comment alors obtenir la réalisation des réformes ? L'emploi de la force est écarté par les puissances, et l'action diplomatique est bien inefficace.

La question paraît insoluble. Si cependant les puissances voulaient, elles pourraient, en prenant des précautions précises, déléguer à deux d'entre elles le soin de fournir à la Porte une assistance armée qui lui rendrait, avec la liberté d'action, les moyens d'exécuter les réformes promises.

Digitized by Google

PIERRE LEROY-BEAULIEU. — **Les colonies anglaises et les projets d'organisation de l'empire britannique** (même livr. p. 121-160).

L'immense empire colonial de l'Angleterre offre, malgré le télégraphe et la vapeur qui ont supprimé la distance, une grande variété de race et de climats. De cette variété résulte l'absence d'un organe de gouvernement commun et une extraordinaire complexité dans la manière dont sont administrées les différentes possessions de l'Angleterre, les unes gouvernées directement par un fonctionnaire anglais, d'autres gérées par des compagnies à charte, d'autres plus ou moins largement dotées d'autonomie et d'un régime représentatif. Les droits du Parlement britannique et même des agents de la reine ne sont dans ce dernier cas guère plus que théoriques, surtout au point de vue commercial et militaire. L'impérialisme britannique se propose de resserrer les liens des diverses parties de l'Empire pour aboutir à une fédération du Royaume-Uni et de ses colonies. Il est d'origine moderne. Après l'émancipation américaine, il fut une idée générale que la séparation successive des colonies était inévitable. Comme le phénomène tardait, on en vint à se demander si l'union, au lieu de se rompre, ne devait pas se transformer et se fonder, non plus sur la subordination mais sur l'association. Cette conception a été favorisée par la réaction protectionniste de ces dernières années : l'Angleterre et ses colonies, également menacées cherchent à se secourir mutuellement par la constitution d'une union douanière. De même, les Anglais, craignant pour leur suprématie maritime, pensent à demander le concours des colonies, elles aussi intéressées. De là, en Angleterre, un courant d'opinion qui entraîne le gouvernement même.

Qu'en pensent les colonies, du moins celles dont la population, en majorité blanche, peut avoir une opinion digne d'être considérée ? Une observation superficielle ne verrait que les ressemblances, très réelles d'ailleurs, que présentent les Anglo-Saxons sous toutes les latitudes. Mais le milieu colonial diffère notablement du milieu anglais. Il s'est formé d'éléments divers, parmi lesquels les éléments britanniques sont surtout écossais et irlandais ; au point de vue religieux, il est, en majorité étranger à la religion officielle. Plus libre à l'égard de la tradition, il est plus hardi dans la voie des réformes. Enfin, dans l'ordre économique, il ne professe pas, comme la mère patrie, le culte du libre-échange.

Cela étant, la fédération a-t-elle chance de se nouer ? Elle serait facilitée par la formation d'unions coloniales. Celle du Canada est accomplie. Celle de l'Australie est à l'étude, elle a failli être faite, l'opinion publique dans les diverses colonies lui est favorable. Elle a contre elle les politiciens dont elle compromettrait la situation dans chaque colonie, certains intérêts spéciaux dont les uns réclament le libre-échange et les autres la protection, une trop grande ressemblance des colonies qui ne leur laisse pas éprouver le besoin et le désir de se compléter réciproquement. L'Afrique du Sud éprouvera moins de difficultés.

D'autre part l'idée d'une fédération n'a pas soulevé dans les colonies un grand enthousiasme. L'obstacle est la question douanière. De la part de la métropole comme de la part des colonies, l'établissement d'une union douanière de l'Empire britannique ou d'un régime s'en rapprochant, implique l'abandon de traditions à demi-séculaires et une perturbation économique fort sérieuse.

Au reste les velléités d'indépendance sont rares et insignifiantes dans ces colonies très heureuses, point gênées par la métropole, profitant presque gratuitement de la sécurité que leur donne la flotte anglaise. Que deviendraient-elles, une fois émancipées ? Le Canada serait absorbé par les Etats-Unis, ce qu'il ne souhaite pas : l'Australie serait peut-être une proie pour l'Allemagne ou le Japon. Pourquoi donc courir ces risques en changeant les rapports avec la métropole ? Celle-ci sait de son côté que la fédération sur pied d'égalité l'obligerait à épouser les

Digitized by Google

querelles souvent peu soutenables de ses colonies, et préparerait la dislocation de l'Empire britannique. Pourquoi changer ?

ALFRED FOUILLÉE. — **Les jeunes criminels, l'école et la presse** (livr. du 15 janv. 1897, p. 417-449).

Les progrès de la criminalité juvénile sont malheureusement incontestables et attestés par d'affligeantes statistiques. Certains optimistes y voient un progrès de la délicatesse dans la conscience sociale, la suite d'une augmentation de la généralité moyenne ou l'application de lois immuables dans l'évolution de la criminalité. Théories qui n'expliquent pas pourquoi les crimes primaires en quelque sorte se font les plus nombreux ou qui sont en contradiction avec les observations les plus sûres.

La statistique démontre que la jeunesse est pour la criminalité l'âge critique ; d'où la nécessité d'une bonne direction première. Et comme l'augmentation de la criminalité juvénile coïncide avec les réformes scolaires et la loi sur la presse, on a souvent imputé à l'école et à la presse la responsabilité de l'immoralité croissante. Sans doute il faudrait aussi tenir compte de l'hérédité, du milieu familial, du tempérament physique, de l'alcoolisme et de la débauche. Toutefois, si comme le démontre l'exemple de l'Angleterre, l'école n'a pas créé la criminalité croissante de l'enfance, elle y a contribué indirectement. Le défaut général de notre système d'enseignement a été la prédominance de la conception intellectualiste et rationaliste, héritée du siècle dernier et qui attribue à la connaissance, surtout scientifique, un rôle exagéré dans la conduite morale. Le développement anormal des facultés intellectuelles ; excluant l'éducation morale, et ne s'appropriant pas aux besoins de chacun, fait les déclassés qui deviennent aisément des criminels. On a été victime aussi des préjugés politiques, religieux, anti-religieux. Par le malheur des circonstances et par la maladresse des hommes, la politique a dominé dans les questions d'enseignement ; et les intérêts moraux des enfants, des maîtres eux-mêmes ont été trop sacrifiés aux intérêts de parti. On a méconnu cette vérité sociologique que les religions, et surtout le christianisme, sont les freins les plus puissants pour tous les mauvais instincts, On a combattu le catholicisme, espérant que ses pertes profiteraient au protestantisme et à la philosophie ; elles ont profité au scepticisme. L'Etat devait aux enfants une forte éducation morale ; mais si les bons livres,surtout au point de vue patriotique n'ont pas fait absolument défaut, les instituteurs, abandonnés aux préfets, seront découragés et démoralisés.

La grande coupable, c'est la presse. En lui donnant liberté entière, on lui imposait charge d'âmes. On croyait que les idées diffèrent essentiellement des actes, que la liberté est le remède efficace du mal possible ; on niait la suggestion directe ou indirecte, la force de la prédication ou de l'exemple, l'influence des journaux licencieux. Chimères démenties par des faits innombrables,les aveux mêmes du criminel. Si encore, se bornant à punir les faits, on les punissait effectivement ! Mais la répression est insignifinnte. Il serait temps de réagir.

Malheureusement les gouvernements ont besoin de la presse comme les politiciens ont besoin des marchands de vin. Si pourtant on veut arrêter notre décadence, il faut atteindre les causes de notre démoralisation.

LOUIS-PAUL DUBOIS. — **Les monopoles industriels aux Etats-Unis** (livr. du 1er fév. 1897 p. 634-658).

Depuis un quart de siècle, la vie économique subit une transformation : l'industrie se centralise et la libre concurrence tend à faire une place de plus en plus large à l'association. Ce mouvement menace d'aboutir à la constitution de grands monopoles industriels, formés par l'association des grandes entreprises, victo-

Digitized by Google

rieuses des petites, mais craignant la surproduction et la lutte entre trop grandes puissances.

Ce mouvement est surtout sensible aux Etats-Unis, où l'activité industrielle est plus intense qu'ailleurs. Deux causes ont favorisé l'éclosion précoce des grands monopoles industriels aux Etats-Unis. C'est d'abord la fréquence et la gravité des crisesde sur production qu'ont déterminées en ce pays,à intervalles si rapprochés, le régime protecteur et l'abus de la spéculation. Ce sont, en outre, les abus d'un régime de concurrence aiguë où les guerres de prix engagées entre établissements rivaux ne cessaient d'engendrer faillites et liquidations, fermetures d'usines, renvois d'ouvriers, et qui, au lieu de réduire lentement, régulièrement, le coût de production et le prix de vente dans les diverses branches de l'industrie, haussait ou abaissait par à-coups ces chiffres d'une façon factice et exagérée, au plus grand dommage du public comme à celui des industriels eux-mêmes. Il fallait remédier à ces abus, au gaspillage qui en résultait, à l'instabilité des affaires. A cet effet un seul moyen l'entente entre les compétiteurs, limitant la production, fixant les prix de vente. De là, la création des trusts ou syndicats industriels, à commencer par celui du pétrole en 1882. On ne confondra pas ces organisations stables, qui se proposent de régulariser un marché, avec les coalitions temporaires formées dans un but de spéculation.

Deux moyens pour créer un *trust* en Amérique : le premier consiste à fusionner toutes les compagnies ou entreprises dans une société nouvelle, qui acquiert les divers établissements en donnant en paiement ses propres actions. Dans l'autre procédé, une majorité d'actions de chacune des sociétés locales est déposée, contre récépissé négociable, aux mains d'un conseil de *trustees*, substitué aux droits des actionnaires. Dans les deux cas,le syndicat est maître absolu et irresponsable : il détermine le prix d'achat des matières et les prix de vente des produits, reçoit les commandes fixe les quantités à fabriquer et les partage entre les divers établissements, réglant le travail dans chacune des usines, fermant celles qui travaillent à perte ou à trop faible bénéfice.

A côté des grands syndicats, existent des unions moins étroites, mais qui poursuivent toujours le même but : limiter les effets de la concurrence.

Ainsi se sont constitués aux Etats-Unis les syndicats du pétrole, du sucre, de l'alcool, de l'huile de lin et de l'huile de graine de coton etc.

Quels ont été pour le consommateur les résultats de cette évolution ? Il semble que le trust doive l'opprimer en lui imposant les prix, en même temps que l'ouvrier auquel il fixe son salaire. Mais d'abord le monopole n'est qu'un fait et peut disparaître devant une union nouvelle ; ensuite la concurrence s'est établie entre les industries qui cherchent à se supplanter l'une l'autre, ainsi le jute et le coton, ou à se limiter réciproquement ainsi les minotiers et les fermiers. D'un autre côté le syndicat, par l'économie des frais généraux, semblerait devoir abaisser les prix ; il n'en est pas toujours ainsi,au contraire. Les trusts n'ont pas porté grand préjudice aux ouvriers ; ils ont même rendu leur condition plus stable et plus sûre. Ce qui a attiré et ameuté l'attention sur les monopoles, ce sont leurs énormes profits. Certains Etats ont essayé de les proscrire et les ont obligés seulement à se déplacer. Le seul moyen sûr a employer contre eux, ce serait l'abandon du protectionisme qui, en encourageant la surproduction, les a rendus possibles et utiles. De même, il faudrait qu'ils ne trouvent plus l'occasion de pratiquer sur les hommes politiques une corruption profitable. Ce qu'il y a de rassurant, c'est que les syndicats périssent par leurs excès.

M. Paul Dubois compare l'association à la concurrence et conclut que si la première est supérieure dans les temps normaux, la seconde seule peut parer à certaines crises. Il ne pense pas que les syndicats industriels puissent troubler gra-

Digitized by Google

vement les rapports entre employeurs et employés ni frayer les voies au socialisme étatiste, car ils réservent encore une influence à l'intérêt privé et à la concurrence.

F. de PRESSENSÉ. — **La République et la crise du libéralisme** (livr. du 15 févr. 1897. p. 765-804).

La durée de la Troisième République suffirait à justifier ses fondateurs, qui ont su comprendre que la forme républicaine, vainement éliminée par des monarchies éphémères, est la suite nécessaire du mouvement de 1789 La chose a d'autant plus de prix que,surtout depuis que la République est aux mains des républicains, les crises ne lui ont pas été épargnées : boulangisme, auquel on a échappé par un heureux concours de circonstances plutôt que par un effort calculé, panamisme, moins coupable encore que la répression qui en a été tentée par l'esprit de parti.

La République n'a pas moins souffert de la doctrine et de la pratique de la concentration, qui ont fait prévaloir la forme sur le fond, qui n'ont eu d'autre programme que d'accabler l'Eglise et de refuser le progrès, qui, parce que les radicaux n'obtenaient pas l'application complète de leurs principes, ont peuplé de leurs créatures tous les services publics. Ce fut le résultat de l'opportunisme, qui sut en outre faire prévaloir un scepticisme élégant à l'endroit des doctrines libérales, un réalisme pratique dans le gouvernement, et qui a pénétré jusqu'à ses adversaires apparents, ses élèves de fait, les radicaux de notre temps.

Dans cet état des esprits, le régime parlementaire, dont on a tant médit sans l'avoir pratiqué,n'a pu fonctionner. Il n'y eut ni partis organisés,mais des groupes, ni majorité, mais des coalitions, ni cabinets collectivement responsables, mais des associations disparates sans solidarité et conséquemment sans responsabilité.

On a pu croire que le règne de la concentration avait pris fin. Mais M. Bourgeois, qui excita ces espérances, n'a fait que concentrer un peu plus à gauche, et sacrifier ainsi non seulement les modérés aux radicaux, mais ceux-ci aux socialistes. Le cabinet Méline est resté dans des errements analogues. La preuve, c'est qu'il n'ose pas accepter ouvertement le concours des ralliés ni entreprendre la pacification sur le terrain religieux et scolaire. Le mal a gagné le pays. Vainement énumère-t-on avec complaisance les bienfaits du régime, vainement cite-t-on, pour prouver que la nation n'est pas ingrate, les élections favorables. Il faut y voir surtout l'indifférence sceptique et résignée avec laquelle la masse de la nation envisage l'exercice de sa souveraineté. La situation est analogue à celle qui se rencontre sous le Directoire. Et le péril est le même : un troisième empire, qui devrait sans doute accepter nombre de principes et d'institutions qui ont cessé d'appartenir à l'opinion républicaine pour entrer dans la conscience nationale, mais qui n'absorberait pas moins la liberté et la virilité du peuple.

Au reste la crise que le libéralisme subit en France, il la subit aussi en Angleterre, en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Italie, aux Etats-Unis. Partout en un mot, la victoire du libéralisme a enfanté la réaction. Il est temps d'aviser, « l'intérêt supérieur de la liberté, ce n'est pas que le régime soi-disant libéral subsiste tel quel, avec le maintien intégral de ses lois de colère et de combat et avec l'exercice exclusif du pouvoir par son personnel usé et discrédité. Tout au contraire, c'est que l'on ose enfin faire subir aux lois et aux hommes, le changement radical et profond qui seul pourra dégager les institutions d'une solidarité mortelle et leur donner un nouveau bail de vie. En d'autres termes, il faut choisir entre la République de parti et la République nationale, entre le gouvernement de la France pour la France. »

A. LEROY-BEAULIEU. — **Le règne de l'argent. — VIII. La Bourse. La spéculation et la puissance française** (liv. du 15 fév. 1897, p. 880-920).

Comment parler du rôle de l'Argent dans nos sociétés modernes sans rien dire

Digitized by Google

de la spéculation et de la Bourse ? Grands et petits, tout le monde spécule, et tout le monde se plaint des excès de la spéculation.

Trop souvent d'ailleurs, on confond avec le jeu qui en est l'opposé, la spéculation qui est une provision et un calcul, qui, loin de s'exercer aux dépens du public rend des services à la communauté, excite l'esprit d'entreprise et de découverte, met en branle les capitaux et constitue en somme un agent du progrès. Dans nos Etats modernes, la spéculation a sa maison, son hôtel, son temple : la Bourse. Aux valeurs comme aux denrées, il faut un marché où se produisent librement l'offre et la demande, dont la rencontre peut seule déterminer le prix ; un marché public où chacun puisse, à toute heure, et à peu de frais, réaliser son avoir ou placer ses bénéfices. Et à cet égard on ne saurait nier que la Bourse remplit parfaitement son objet. Elle n'est d'ailleurs ni moderne, ni juive d'origine.

Ses détracteurs lui reprochent de livrer les économies des travailleurs aux spéculateurs improductifs, de fausser arbitrairement les cours. Opinion erronée, car la lutte des haussiers et des baissiers a pour effet de régulariser les cours et d'empêcher les oscilliations trop brusques. D'autre part la Bourse a rendu au crédit national d'incomparables services, et, quoi qu'on ait dit, elle n'a pas sur la politique, ni la politique sur elle, une influence excessive, parce que sa qualité dominante, c'est la franchise. N'oublions pas non plus que la Bourse de Paris est une force internationale, que nos ennemis essaient de l'annihiler, que nos amis y voient une raison de nous aimer, et que nous ne pourrions sans crime détruire cette supériorité qui nous reste encore.

E. FAGUET. — **Lamennais**. (liv. du 1er avril 1897, p. 563-596).

S'il y a des hommes qui sont beaux et intéressants et instructifs par l'unité de leur doctrine, d'autres le sont par les variations de leur pensée, sitôt qu'on a reconnu qu'elles ne sont pas les vains caprices de l'impuissance, mais d'une part, le développement imprévu d'eux-mêmes, logique cependant d'une pensée qui vit se meut et se transforme, d'autre part, l'effet de l'influence qu'a la pensée générale sur une pensée individuelle. Lamennais fut de ceux-ci.

Ses deux traits essentiels, c'est qu'il était né Breton et orateur. Les magnifiques entraînements du tempérament oratoire chez un homme entêté lui donnent des entêtements successifs et des obstinations contradictoires et renforcent en lui l'obstination et l'intempérance dogmatique. Aussi Lamennais fut-il un sophiste sincère, avec une imagination très forte et très sombre, un besoin profond et toujours invincible de certitude absolu. De tout cela s'est formé d'abord un théocrate intransigeant, qui ne différait de De Maistre et de Bonald que par la rigueur de logique qu'ils avaient et qu'il n'avait pas, et par la puissance d'éloquence que déjà il avait plus qu'eux. Son rêve comme le leur c'est bien la domination universelle du catholicisme, et ses haines sont les mêmes. Il déteste le protestantisme, le gallicanisme, le libéralisme, tout ce qui détachant les hommes de Rome les disperse et dissout à la fin la cité de Dieu et la cité humaine. Le protestantisme fait appel à l'inspiration personnelle ; il est individualiste ; alors que la certitude est seulement dans la société. Le gallicanisme est un catholicisme national, horrible contresens car cela veut dire un universel particulier. Et il asservit l'Eglise à l'Etat et autorise celui-ci à dicter à celle-là la doctrine et lie la fortune de l'Eglise à celle du gouvernement. Le libéralisme enfin, et non la liberté qui est d'origine catholique, a emprunté au protestantisme son erreur individualiste.

Donc il faut une croyance. Quel sera le critérium de la certitude ? Ici Lamennais se sépare de De Maistre et de Bonald et indique le consentement universel. Croit ce que pense tout le monde, c'est le vrai parti. Mais ce qu'il faut connaître, c'est ce que pense le genre humain, lequel est composé des hommes qui ne sont

Digitized by Google

plus,des hommes qui sont et des hommes qui seront. Cela se ramène d'un mot au christianisme, et voilà Lamennais engagé dans un immense sport pour montrer que l'humanité a toujours été chrétienne. Effort qui échoue naturellement. Déjà le principe était faux, l'humanité ayant cru successivement à des erreurs ridicules ou monstrueuses.

Tel était l'état d'esprit de Lamennais de 1815 à 1830 : anti-protestant, anti-gallican, anti-libéral, anti-individualiste, catholique ultramontain, international, universel ; il voulait franchement un pouvoir spirituel unique, ami des pauvres, des souffrants, du peuple, maintenant l'unité morale du genre humain, servant la cause du progrès moral et intellectuel, et qui fût la papauté. Et la nécessité de croire à ce qu'enseignait ce pouvoir spirituel et la convenance de lui obéir, il essayait de les prouver en démontrant que l'enseignement dispensé par ce pouvoir, était ce que l'humanité avait toujours cru.

La Révolution de 1830, sans changer le fonds de ses idées, développa en lui le révolutionnaire qui voyait dans le catholicisme une limitation au pouvoir temporel qu'il haïssait. Et la désapprobation que ses idées révolutionnaires rencontrèrent à Rome tua en lui le catholique. La Révolution de 1830 développa en lui le révolutionnaire, parce qu'elle était en France à la fois irreligieuse et bourgeoise, ensuite parce qu'elle était européenne. Il vit que le pouvoir passait à une bourgeoisie hostile à l'Eglise et désireuse de l'asservir, que l'Eglise, si elle continuait à être liée à l'Etat partagerait son inévitable impopularité, que les catholiques, devenus une minorité en réalité, devaient réclamer la liberté tant qu'ils gardaient les apparences de la majorité, pour en bénéficier ensuite. D'autre part, comme partout le peuple s'agitait, il semblait que l'Eglise universelle seule eût qualité pour diriger ce mouvement universel. Seulement l'Eglise s'est attardée loin de l'évolution scientifique et démocratique. Il lui faut désormais être scientifique, libérale, démocratique. L'union de la science et de la foi, la revendication pour lui et pour tous des libertés essentielles, l'union de l'Eglise et du peuple, voilà le christianisme du XIXe ou mieux de toujours. De ce programme, Lamennais accepte les conséquences : Séparation des Eglises et de l'Etat, suppression du budget des cultes, vagues tendances socialistes. Il est d'ailleurs logique, car s'il est libéral en 1830, c'est qu'il a toujours tenu en méfiance le pouvoir temporel ; s'il est démocrate, c'est qu'il a toujours vu dans l'Eglise la protectrice naturelle des faibles ; s'il est socialiste, c'est que, adversaire de tous les pouvoirs temporels, il prévoit l'aristocratie de l'argent que toute démocratie porte en elle. Enfin, la théorie du consentement universel s'accorde avec la nouvelle doctrine démocratique de la souveraineté nationale et du suffrage universel.

L'Eglise le condamna et le poursuivit parce que sans heurter aucun dogme, il contredisait l'esprit essentiellement autoritaire du catholicisme. Dès lors, il demeura isolé et fut en contradiction avec ses principes, quoiqu'il en eût.

N'importe : il n'en est que plus instructif comme individu représentatif de l'évolution de tout le siècle. Les hommes aiment à penser en commun, parce qu'ils vivent en société, et à penser librement, parce qu'elle est l'essence de la pensée. Cela forme une antinomie. L'humanité se partage entre les deux tendances alternativement victorieuses, Lamennais, comme son siècle, a successivement cédé à l'une et à l'autre. Il demeura dans la seconde, et aussi dans un isolement qui lui faisait horreur et qu'il ne put rompre — image encore de son siècle qui fut à la fois le plus ardent à penser et le plus radicalement incapable de fonder un pouvoir spirituel ou seulement uue organisation intellectuelle.

DUC DE BROGLIE. — **L'Eglise et la France moderne** (livr. du 15 mai 1897 p. 282-319).

M. le duc de Broglie prend texte du livre du P. Maumus pour examiner, ques-

Digitized by Google

tion toujours ouverte, à quelle condition et dans quelle mesure l'Eglise catholique a pu accepter les principes de la Révolution française.

Il montre d'abord que l'attitude de Léon XIII envers le gouvernement actuel de la France n'est pas une innovation, l'Eglise ayant toujours pratiqué une impartialité parfaite à l'égard de toutes les formes politiques. La vraie difficulté n'est pas attachée à des questions de forme ; elle est celle-ci : l'Eglise, accoutumée à une condition privilégiée, pouvait-elle accepter la théorie moderne de l'indifférence de l'Etat en matière religieuse ? La solution affirmative a été défendue d'abord, après que la Révolution de 1830 eût dissipé les espérances d'un retour à l'ancien état de choses, par Lamennais, à la condition que l'Eglise eût le profit des doctrines libérales qu'elle acceptait, qu'elle fût délivrée des entraves qu'elle était seule à subir, à commencer par le Concordat, qu'elle obtînt, en même temps que le reste de la société française, la liberté d'enseignement et la liberté d'association. Lamennais et ses auxiliaires Lacordaire et Montalembert manquèrent ce but pour avoir manqué de modération, pour avoir attribué à leurs revendications un caractère absolu incompatible avec la tradition ecclésiastique, pour n'avoir pas indiqué les limites nécessaires aux libertés réclamées. Leur effort ne fut cependant pas perdu, et après la condamnation de Lamennais, les catholiques, sans distinction d'opinions politiques, concentrèrent tous leurs efforts sur la liberté d'enseignement. Ils l'obtinrent enfin en 1850, par une loi célèbre qui n'accordait à l'Eglise rien qui ne fût concédé à tous et qui l'associait dans les conseils officiels aux autres institutions et éléments de la France moderne. Le coup d'Etat divisa les catholiques ; les uns demeurèrent fidèles à la tradition libérale, les autres, séduits par des promesses intéressées, espérèrent davantage du gouvernement autoritaire. Les événements démentirent les promesses, remirent en honneur l'idée libérale et l'attitude hostile prise dès le début par la troisième République l'a encore servie auprès des catholiques.

Mais les Français ont une dangereuse tendance à adopter des formules absolues que l'Eglise, avec son expérience séculaire et aussi avec ses dogmes essentiels ne saurait consacrer. Par exemple, elle ne saurait admettre l'égalité des religions. Il ne s'ensuit pas qu'elle frappe d'anathème les sociétés qui ne réalisent pas l'idéal catholique. Au contraire, à toute époque, elle a cherché le moyen de vivre en paix avec les puissances établies ; aujourd'hui comme jadis, par la bouche de Léon XIII comme par celle de ses prédécesseurs, elle invite les catholiques de chaque pays à se servir des institutions contemporaines pour le bien de la religion.

Seulement dans la pensée de l'Eglise, son attitude conciliante devait avoir, du côté de l'Etat, une contre-partie. Acceptant la société moderne, elle pensait que celle-ci cesserait de la contraindre et de la gêner. Or ces espérances ont été déçues. Non seulement la troisième République n'a renoncé à aucune des ressources arbitraires inventées par le premier Empire, mais elle en a véritablement abusé, leur donnant une interprétation draconienne, la prodiguant sous les plus futiles prétextes. Elle a multiplié les censures du Conseil d'Etat sur les mandements épiscopaux, dissous les communautés, aggravé odieusement les impôts d'exception, exclu l'Eglise des conseils de l'instruction publique, privé les ecclésiastiques du traitement qui est leur créance indiscutable sur l'Etat. Dans ces conditions, les catholiques doivent revenir à la tactique qui obtint jadis la loi de 1880. Entre eux, nulle distinction d'après les opinions politiques ; le Pape ne la commande pas, quoi qu'on en ait dit, et elle serait fatale à la cause. L'union totale est la condition du succès.

JACQUES PIOU. — **Les Conservateurs et la Démocratie** (livr. du 25 juin 1897, p. 787-806).

Digitized by Google

Vingt ans se sont écoulés depuis que les conservateurs ont été exilés du pouvoir, et l'ostracisme dure toujours. Pourtant ils ont tous les moyens d'influence : l'intelligence, l'éducation, la fortune, la tradition. Leurs chefs sont pleins de talent, leurs soldats pleins de vaillance ; leurs adversaires ont entassé les fautes sur les erreurs. Même ils se donnent pour les amis du peuple.

Malheureusement le peuple ne goûte pas leur façon de l'aimer. Ils se sont servis de lui et s'estiment encore dépouillés d'un bien légitime, le pouvoir. A leur tête, la noblesse, pleine de charité et de dévouement, poursuit son rêve d'ancien régime et repousse le gouvernement démocratique. La haute bourgeoisie est antidémocratique par ses aspirations patriciennes et sa peur du peuple. Le reste a peur de l'inconnu, du changement, du mouvement qui agite sans cesse une société démocratique. Les conservateurs suspectent le peuple qui les suspecte à son tour. Telle est la cause de l'échec prolongé des conservateurs. Ceux-ci accepteront-ils la démocratie ? celle-ci s'arrangera-t-elle pour se passer d'eux ? Tel est le problème de l'heure présente.

L'évolution démocratique est la caractéristique de ce siècle. En dépit des révolutionnaires athées, elle se rattache directement au christianisme. Mais c'est depuis cent ans qu'elle s'est dessinée vigoureusement et victorieusement. Ses défaites n'ont été qu'apparentes comme au 18 Brumaire et au Deux Décembre, et chacune de ses victoires est sensiblement plus facile que la précédente. En 1875, les conservateurs en ont été réduits à lui donner une organisation constitutionnelle, qu'ils croyaient provisoire, qu'ils attaquèrent dès qu'ils l'eurent achevée et qui a résisté à leurs efforts. Ils ont subi le droit de la guerre, et avec eux le clergé associé de gré ou de force aux espérances royalistes, jusqu'au jour où Léon XIII, dans son admirable prévoyance, a engagé l'Eglise dans des chemins nouveaux.

Or, la parole pontificale n'a pas convaincu tous les conservateurs. Beaucoup n'osent contredire les violents qui, comme toujours, mènent le parti. Beaucoup attendent, les bras croisés, la crise finale qui, par l'excès du mal, engendrera le bien.

Cette résignation est sans excuse, car l'existence de la France est en jeu. La question est de savoir si la démocratie s'abandonnera soit au césarisme, soit au socialisme, ou si elle saura éviter ces deux écueils. Elle a besoin de tous ses pilotes pour la guider ; peut-elle compter sur tous ?

Digitized by Google

VARIÉTÉS

La session de Copenhague de l'Institut de droit international [août-septembre 1897].

L'Institut de droit international, qui vient d'achever sa 25e année d'existence, continue d'affirmer une activité croissante, à laquelle le monde scientifique est unanime à rendre un juste hommage. En Angleterre M. Barclay dans la *Law Quaterly Review* (1), en Italie M. Catellani dans la *Nuova Antologia* (2), en France M. Desjardins à l'Académie des Sciences Morales (3) ont, avec une légitime fierté, dressé la liste des travaux accomplis, jusqu'à ces dernières années, par l'Assemblée dont ils sont membres. Mais, plus les problèmes résolus s'augmentent, et plus l'activité de l'Institut s'accroît. Loin de ralentir l'allure de ses travaux, pour se ménager toujours des sujets à discuter, il ne craint pas de précipiter ses sessions qui, biennales depuis plus de 20 ans, sont depuis peu de temps devenues annuelles. C'est en vertu de cette pratique nouvelle qu'après avoir siégé à Cambridge en 1895 et à Venise en 1896, il s'est réuni à Copenhague, à la fin d'août 1897.

Séances administratives. — Dans la vie intérieure de l'Institut, cette périodicité plus active des sessions a créé des difficultés qui au dernier congrès ont soulevé deux questions distinctes : 1° celle de l'*inassiduité des associés*, malheureusement liée au rapprochement des congrès, mais sur laquelle, après de vagues menaces de pénalités, l'on a fini par s'en remettre avec tact à l'insistance courtoise du bureau ; 2° celle du *secrétariat général*, dont les charges, qui croissent avec les réunions, ont amené l'Institut à créer auprès du secrétaire général, toujours chargé pour 6 ans des élections, des impressions et des archives, un secrétaire général annuel, spécialement délégué à l'élaboration de chaque session.

Travaux des commissions. — Ce remaniement intérieur coïncide avec le développement des commissions, dont le chiffre, d'abord modeste, s'est progressivement élevé de 4 à 15. Sept d'entre elles avaient suffisamment avancé leurs travaux pour en aborder la discussion à Copenhague. L'absence, pour raison de santé, du principal rapporteur a seule empêché la 6e commission de livrer à la discussion générale le problème de « la *litispendance dans les rapports entre juridictions d'Etats différents*. Malgré cet allègement de l'ordre du jour, les autres commissions n'ont pu, faute de temps, aborder, la 12e, les *collisions en mer*, la 14e la *création de tribunaux internationaux pour l'interprétation des Unions*, la 15e, qui cependant y tenait vivement, les principes relatifs aux *doubles impositions dans les rapports internationaux en matière de droit de mutation par décès*.

Ce n'est pas la matière, c'est le temps qui manque aux délibérations de l'Institut. Trois commissions seulement sur sept ont vu leurs projets discutés et adoptés.

(1) *The institute of international law*, dans *The law quarterly review* X. 1894, p. 348 et s.

(2) *L'istituto di diritto internazionale*, dans *Nuova Antologia* LXV. 1896 p. 31 et s.

(3) Massé et Vergé. *Compte rendu des Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*. 1898, p. 79 et suiv.

Digitized by Google

Discussion générale. I. *Le règlement sur le régime des navires et de leur équipage dans les ports étrangers* [3e commission, rapporteur M. Féraud-Giraud (1)] était si vaste que la 1re partie seule [état de paix] a pu être votée à Copenhague. Après avoir séparé les ports et rades de la mer territoriale, (a 2) l'Institut s'est aisément entendu sur leur ouverture aux navires étrangers (a 3) sauf exception pour juste cause. Quelques dissentiments se sont élevés quand, après les « *généralités* », (1 à 7) on a abordé la 1re section [marine militaire]. Comment définir les navires de guerre ou assimilés? Développant, à cet égard, une conception large, appuyée par MM. Lyon-Caen et Desjardins, l'Institut fait rentrer sous cette qualification : 1° les navires qui ont à bord des chefs d'Etat ou des envoyés officiels [malgré les réserves de M. Strisower] ; 2° ceux qui, sans être occupés par eux, sont mis à leur disposition exclusive [malgré les observations de lord Reay] ; 3° les embarcations qui dépendent de ces navires (combattu par M. Lammasch) ; 4° enfin, par addition à l'article 8, au cours des débats sur l'art. 25, les navires affrétés dans un but militaire, même sans équipage ni commandant pris dans l'armée de mer (malgré l'opposition d'abord formée, puis retirée, devant un amendement transactionnel, par M. Ed. Rolin). La notion du navire de guerre ou assimilé est ainsi libéralement précisée ; même largeur dans la détermination des conséquences qu'elle appelle. D'après l'Institut c'est la nation du pavillon qui seule a compétence pour les crimes et délits commis à bord : 1° fût-ce sur des nationaux du port par des individus de cette même nationalité (malgré les observations de M. Harburger; 2° fût-ce même, non sur le navire, mais sur les embarcations qui en dépendent (nonobstant les réclamations de M. Lammasch) et 3°, ce qui devient plus grave, alors que le navire devrait son privilège à la présence d'un ambassadeur qui devrait pourtant livrer, dans les mêmes conditions, l'auteur du crime commis dans son ambassade [observation présentée par M. Strisower]. Dans la 2e section du projet [marine marchande], il y avait moins de questions délicates, et la discussion a été brève, sans incident à noter.

II. Le projet de la 4e commission, sur l'*Emigration au point de vue juridique international*, comprenait à l'origine 42 articles et descendait si profondément dans les minuties que l'Institut, sur l'avis de MM. Lyon-Caen, de Martens et Stœrk, jugea de suite nécessaire une refonte que la bonne grâce zélée des rapporteurs, MM. Olivi et Heimburger, permit d'opérer sur l'heure. Dégagé de l'encombrement des dispositions de détail, et dédoublé en deux parties, l'une relative aux règles internationales, l'autre au droit interne, le projet a été, malgré sa longueur et son importance, rapidement voté dans les deux séances d'un seul jour. Mais, pressés d'aboutir, la commission et l'assemblée ont cru devoir écarter de la discussion plusieurs questions importantes : 1° celle de la liberté du travail des émigrés formellement réservée, malgré l'échange de vues favorable de MM. Buzzatti, Lyon-Caen et Stœrk ; 2° celle de l'émigration en masse et de l'émigration individuelle d'indigents, agitée par MM. Lyon-Caen, Catellani, de Montluc, et finalement écartée par la suppression de l'article 3 relatif à cette question, suppression proposée par l'un des rapporteurs (Heimburger) dans la pensée, sans aucun doute, d'assurer le vote rapide du projet ; 3° enfin, et toujours dans la même pensée, l'Assemblée a écarté, malgré les efforts de M. Chrétien, la discussion d'une définition de l'émigration, de sorte qu'elle a organisé ce qu'elle n'a pas défini. Ayant ainsi jeté du lest, l'Institut a pu achever sans encombre et il a réalisé ce tour de force de voter en deux séances d'un seul jour deux projets très étendus, l'un sur l'émigration en droit international, l'autre sur l'émigration au point de vue des principes à adopter en droit interne.

(1) Cpr. Féraud-Giraud. *Régime des navires étrangers dans les ports français* dans le *Journal de droit international privé*. 1897, p. 53.

Digitized by Google

III. Le projet de règlement sur la *Capacité des personnes morales publiques étrangères* (5e commission) dont les 8 articles ont occupé 3 séances, présente au contraire un plan de réglementation très étudié, éclairé par une discussion des plus larges et des mieux fouillées. Par 9 voix contre 4, on pose d'abord le principe que les personnes morales publiques, reconnues dans l'Etat où elles ont pris naissance, le sont de plein droit dans tous les autres Etats, puisqu'elles sont capables d'acquérir à titre gratuit ou onéreux à l'étranger des biens, meubles ou immeubles, mais sous l'autorisation de l'Etat du lieu, quand même en pareille circonstance, les personnes morales nationales en seraient exemptes. La discussion se poursuit sans incident ni division grave, jusqu'à l'article 9 [devenu 8] du projet, ainsi conçu : « Les règles précédentes s'appliquent aux Etats étrangers comme aux autres personnes morales publiques ». Ici M. Rouard de Card et lord Réay s'unissent pour interdire à l'Etat « le droit d'acquérir même à titre onéreux des immeubles situés sur le territoire d'un autre Etat, sans une concession formelle émanée de ce dernier.» MM. de Montluc et Peralta citent en ce sens d'intéressants exemples historiques où paraît le danger pour les petits Etats de laisser acheter leurs territoires par de grandes puissances, et M. Ed. Rolin appelle l'attention de l'Institut sur le péril de ces pratiques, spécialement en matière de concession de chemin de fer. C'est seulement après une lutte ardente que cette opinion, repoussée par M. Lyon-Caen, rapporteur, et par M. Desjardins, a été rejetée à la faible majorité de 3 voix. C'est ici qu'a été le point culminant de l'intérêt et de la vivacité des discussions.

IV. Enfin, l'Institut a mis d'accord l'ancien règlement des prises de 1878 avec le nouveau règlement [1896] de la contrebande de guerre.

Ces travaux suffisent à assurer l'importance de la session de Copenhague. Elle s'est brillamment ouverte, sous la présidence de M. Goos, ancien ministre, en présence des souverains et de la famille royale et les membres de l'Assemblée ont eu à cœur à leur retour de louer le charme et la sympathie de l'accueil qu'ils avaient trouvé dans ce pays de Danemark, d'autant plus hospitalier à la science du droit international, qu'il a souffert et combattu pour lui. M. A. Desjardins s'est fait l'écho de ces sentiments, quand il a présenté, suivant son joli mot, l'Institut de droit international à l'Institut de France (1).

La prochaine réunion aura lieu à La Haye en 1898. A côté de M. Lehr, secrétaire permanent élu pour 6 ans, M. Harburger, à titre de secrétaire pour l'année 1898, est chargé de préparer la nouvelle session.

Il ne reste plus maintenant qu'à faire connaître le texte exact et complet des résolutions votées.

A. G. de L.

Dispositions adoptées

I. Projet de règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers

Dispositions préliminaires

Art. 1er. — Les dispositions du présent règlement sont applicables non seulement aux ports, mais encore aux anses et rades fermées ou foraines, aux baies et havres, qui peuvent être assimilés à ces anses et rades.

Art. 2. — Lesdits ports, havres, anses, rades et baies, non seulement sont placés sous un droit de souveraineté des Etats dont ils bordent le territoire, mais encore font partie du territoire de ces Etats.

(1) *Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques. Compte-rendu* de Massé et Vergé. 1898, p. 94.

Digitized by Google

Art. 3. — L'accès des ports et des autres portions de la mer spécifiées dans l'article 1er est ouvert aux navires étrangers.

Exceptionnellement et pour une juste cause un Etat peut le leur interdire, en déclarant ces ports ou quelques-uns d'entre eux fermés.

Il y a juste cause, notamment :

Lorsque la sûreté de l'Etat, étant menacée, exige qu'il recoure à cette mesure ;

Lorsqu'un intérêt public sanitaire justifie le commande, alors même que des traités garantiraient d'une manière générale un libre accès.

L'entrée des ports peut encore être refusée à une nation en particulier, par mesure de justes représailles.

Art. 4. — Doivent être considérés comme régulièrement fermés et dont l'accès est à bon droit interdit aux navires sans distinction de pavillon, les ports exclusivement militaires ou sièges d'arsenaux, destinés à la construction et à l'armement des forces navales d'un pays.

Art. 5. — L'Etat comme souverain a le droit :

De régler les conditions d'entrée et de séjour, auxquelles devront se conformer ceux qui fréquentent la partie du territoire maritime énoncée en l'art 1er ;

De réserver pour ses nationaux certaines branches de commerce, d'industrie ou de navigation ;

D'établir sous des sanctions pénales des règlements concernant la navigation, l'ordre, la sûreté, la santé publique et la police dans ses diverses attributions ;

D'imposer des charges fiscales de diverses natures et, notamment, des droits de douane, avec la soumission aux mesures nécessaires pour assurer la perception de ces diverses contributions.

Art. 6. — En cas de relâche forcée, l'entrée d'un port ne peut être refusée au navire en détresse alors même que ce port serait fermé conformément à l'article 3 ou à l'art. 4.

Le navire en relâche devra se conformer rigoureusement aux conditions qui lui seront imposées par l'autorité locale ; néanmoins ces conditions ne pourront pas être de nature à paralyser par leur rigueur excessive l'exercice du droit de relâche forcée.

Les autorités territoriales doivent aide et assistance aux navires étrangers naufragés sur leurs côtes ; elles doivent garantir le respect de la propriété privée, aviser le consulat des naufragés, assister les agents de ce consulat dans leur action dès qu'ils interviennent.

Il est à désirer que les Etats n'exigent que le remboursement des frais utilement exposés.

Art. 7. — Le régime que constituent les principes admis par le droit public international diffère essentiellement, suivant qu'il s'agit d'en faire l'application aux vaisseaux de guerre ou aux navires marchands, dans l'état de paix ou dans l'état de guerre.

I. Etat de paix

Sect. I. *Marine militaire*

Art. 8. — Est considéré comme navire de guerre et soumis à ce titre au présent règlement :

Tout bâtiment sous le commandement d'un officier du service actif de la marine de l'Etat, monté par un équipage de la marine militaire, autorisé à porter le pavillon et la flamme de la marine militaire.

La forme du navire, sa destination antérieure, le nombre des individus qui en composent l'équipage ne peuvent altérer ce caractère.

Y sont assimilés : 1° les navires de commerce affrétés dans un but exclu-

Digitized by Google

sivement militaire, tels que les transports de soldats ou de munitions de guerre, et ayant reçu l'autorisation de porter le pavillon militaire; 2° les navires étrangers qui sont mis exclusivement à la disposition des chefs d'Etat ou de leurs envoyés officiels. Les embarcations, qui dépendent de ces navires en suivent le régime.

Art. 9. — Dans le cas où les armements en course seraient légalement pratiqués, seront assimilés aux navires de guerre les navires armés en course, qui, pendant la guerre, seraient porteurs de commissions régulièrement délivrées par l'Etat belligérant à la nationalité duquel ils appartiennent.

Art. 10. — A moins de traités, de lois, de règlements ou de prohibitions spéciales contraires, les ports sont ouverts aux navires de guerre étrangers, qui devront observer strictement, pour leur entrée et leur séjour, les conditions sous lesquelles ils sont admis.

Art. 11. — Le commandant d'un navire de guerre étranger qui se propose de mouiller dans une rade ou dans un port, en prévient préalablement les autorités locales.

L'attente d'une réponse favorable est indispensable lorsqu'une escadre ou plusieurs navires doivent se présenter en même temps dans un port.

De justes motifs, dont l'autorité territoriale est juge souverain, pourraient motiver un refus d'admission ou une invitation au départ.

Art. 12. — Les navires de guerre étrangers admis dans les ports doivent respecter les lois et les règlements locaux, notamment ceux qui concernent la navigation, le stationnement et la police sanitaire.

En cas de contravention grave et persistante, le commandant, après avis officieux et courtois resté sans effet, pourrait être invité et, au besoin, contraint de reprendre la mer.

Il en serait de même si la présence de son navire était une cause de désordre ou de danger pour la sûreté de l'Etat.

Mais ces mesures rigoureuses ne doivent être employées que sur l'ordre du gouvernement central du pays, à moins d'extrême urgence.

Art. 13. — En ce qui concerne les douanes, en règle générale, tout bâtiment étranger doit être exempt de la visite des douaniers à bord ; on doit se borner à une surveillance tout extérieure.

Art. 14. — Les navires de guerre dans un port étranger restent exclusivement sous l'action de la puissance dont ils relèvent, sans que les pouvoirs locaux puissent exercer une autorité ou une juridiction sur les personnes qui se trouvent à leur bord, ni s'immiscer dans ce qui se passe sur ce bord.

Les relations officielles nécessaires entre les commandants et officiers de ces navires et les autorités territoriales ont lieu en suivant la voie administrative, et au besoin la voie diplomatique.

Art. 15. — Les crimes et délits commis à bord de ces navires ou sur les embarcations qui en dépendent, soit par les gens de l'équipage, soit par toutes autres personnes se trouvant à bord, tombent sous la compétence des tribunaux de la nation à laquelle appartient le navire et sont jugés selon les lois de cette nation, quelle que soit la nationalité des auteurs ou des victimes.

Toutefois, si la personne à laquelle est reproché le fait délictueux n'appartient pas à la nationalité du navire et que le commandant la livre aux autorités locales pour qu'il soit donné telle suite que de droit, la justice locale pourra en connaître.

Art. 16. — Lorsque des désordres se produisent sur le navire et que le commandant, qui ne peut les réprimer, demande le concours de l'autorité locale pour l'y aider, si celle-ci le lui prête, elle doit aviser immédiatement l'autorité centrale, qui communique cet avis au représentant sur le territoire du gouverne-

Digitized by Google

ment auquel appartient ce navire et avec lequel sont combinées les mesures à prendre.

Si l'ordre peut être compromis en dehors du bord, l'autorité locale doit prendre dans ses eaux les mesures nécessaires pour remédier à cette situation, à charge d'en donner avis comme il vient d'être dit, et dans les conditions qui viennent d'être indiquées.

En cas d'urgence, l'autorité locale y pourvoit d'office.

Art. 17. — Si des gens du bord se trouvant à terre commettent des infractions aux lois du pays, ils pourront être arrêtés par les agents de l'autorité territoriale et déférés à la justice locale.

Avis de l'arrestation sera donné au commandant du navire, qui ne pourra exiger qu'ils lui soient remis, et pourra seulement demander que justice leur soit exactement rendue.

Si les délinquants n'étant point arrêtés ont rejoint le bord, l'autorité locale ne pourra les y saisir sans le consentement préalable du commandant, mais seulement exiger qu'ils soient déférés à leurs tribunaux nationaux et qu'avis soit donné du résultat des poursuites.

Si les personnes inculpées du délit ou du crime commis à terre s'y trouvaient en service commandé, soit individuellement, soit collectivement, en vertu d'une concession expresse ou tacite de l'autorité locale, elles devront, après leur arrestation, sur la demande du commandant, lui être livrées avec les procès-verbaux constatant les faits, et avec demande, s'il y a lieu, qu'elles soient poursuivies devant leur autorité nationale compétente, avec avis du résultat de ces poursuites.

Art. 18. — Le commandant ne doit pas donner asile à des personnes poursuivies ou condamnées pour délits ou crimes de droit commun, ni aux déserteurs appartenant à l'armée de terre ou de mer du territoire ou d'un autre navire.

S'il reçoit à son bord des réfugiés politiques, il faut que cette situation soit nettement établie, et que ce soit dans des conditions telles que cet acte ne constitue pas de sa part un secours donné à l'une des parties en lutte, au préjudice de l'autre.

Il ne peut débarquer ces réfugiés sur une autre partie du territoire où il les a reçus à son bord, ni si près de ce territoire qu'ils y puissent retourner sans difficulté.

Art. 19. — Les personnes qui se seraient réfugiées à bord, à l'insu du commandant, et qui sont de la catégorie de celles qu'il ne devrait pas recevoir, doivent être livrées ou expulsées à leurs risques et périls, sur la terre où touche le navire au moment où leur présence est signalée. Toutefois, il est désirable, dans ce cas, qu'on puisse concilier ce que commande ce devoir avec ce que conseille les sentiments d'humanité.

Art. 20. — Quelle que soit la situation des personnes qui se trouvent à bord d'un navire de guerre, et alors même qu'elles y ont été reçues à tort, on ne peut, en cas de refus du commandant de les livrer, recourir à la force pour assurer leur remise, ou pour pratiquer dans ce but des visites ou perquisitions.

Il en serait de même pour la livraison d'effets se trouvant à bord et qui feraient l'objet de réclamations.

Dans les cas prévus par cet article, l'autorité locale qui désirerait obtenir l'extradition de personnes ou la remise d'effets, devrait s'adresser au pouvoir central de l'Etat, pour qu'il fût fait à cet effet les démarches diplomatiques nécessaires.

Art. 21. — Les déserteurs du navire arrêtés à terre doivent être remis à l'autorité du bord.

Digitized by Google

Si le navire est parti, ils doivent être mis à la disposition des représentants de cette autorité et être retenus aux frais de l'État dans le service duquel il se trouve, pendant un délai qui ne pourra excéder deux mois, à l'expiration duquel l'homme sera remis en liberté et ne pourra pas être arrêté de nouveau pour la même cause.

Le refus de l'autorité locale de mettre en état d'arrestation des marins déserteurs, sur la demande des officiers du bord, pourra donner lieu à de justes réclamations diplomatiques, mais ne pourra autoriser ces officiers à y faire procéder directement par des hommes de leur équipage, ou à leur requête directe par des agents de la localité.

Art. 22. — Les obligations contractées personnellement à titre privé par les hommes du bord envers des personnes étrangères à l'équipage, les engagent au même titre que tous autres étrangers ; les différends qui peuvent surgir à leur occasion sont du ressort des juridictions compétentes, et soumises aux lois applicables d'après les règles du droit commun, sans qu'on puisse atteindre les gens régulièrement portés sur le rôle d'équipage par des exécutions personnelles, telles que la contrainte par corps, et les distraire ainsi du service du bord.

Art. 23. — Les navires exclusivement affectés par l'État au service postal ne pourront revendiquer que les privilèges qui leur sont reconnus par les conventions et les usages.

Section II. — Marine marchande.

Art. 24. — Les navires de guerre étrangers dans un port y sont placés sous la protection de l'autorité territoriale. Ils sont soumis, en règle générale et sauf les dérogations formelles consacrées par les articles suivants, aux lois de police et de surveillance et à toutes les dispositions réglementaires en vigueur dans le port où il sont reçus.

Art. 25. — Ils doivent acquitter les droits, taxes, redevances et contributions légalement réclamés, en se soumettant aux règles établies par la loi territoriale pour en assurer le recouvrement ; sans que, pour l'accomplissement régulier et normal de ces formalités, les agents locaux aient à recourir à l'intervention des consuls ou autres agents de la nation à laquelle appartient le navire.

Le capitaine, dans l'accomplissement des formalités qu'il aura à remplir, devra se faire assister par les agents commissionnés dans les pays où la loi en a institué à cet effet, avec un droit exclusif.

Art. 26. — Les consuls, vice-consuls et agents consulaires pourront aller personnellement ou envoyer des délégués à bord des navires de leur nation, après qu'ils auront été admis en libre pratique, interroger le capitaine et l'équipage, examiner les papiers de bord, recevoir des déclarations sur leur voyage, leur destination et les incidents de la traversée, dresser les manifestes et faciliter les expéditions de leurs navires ; enfin, accompagner les hommes du bord devant les tribunaux et dans les bureaux de l'administration du pays, pour leur servir d'interprètes et d'agents dans les affaires qu'ils auront à suivre, ou les demandes qu'ils auront à former ; sauf dans les cas prévus par les lois commerciales du pays de stationnement, aux dispositions desquelles il devront se soumettre rigoureusement, sans que cette présente disposition puisse être considérée comme y portant la moindre dérogation.

Art. 27. — Le régime auquel sont soumis les navires étrangers dans un port ouvert doit être le même en principe, et sauf les exceptions pouvant résulter des traités, pour tous les navires sans distinction de nationalité.

Art. 28. — Les navires de toutes nationalités, par le fait seul qu'ils se trou-

Digitized by Google

vent dans un port ou une portion de la mer dépendant du même régime, sont soumis à la juridiction territoriale, sans distinction à raison des faits qui se sont produits à bord ou à terre.

Les faits délictueux commis sur un navire de commerce en pleine mer ne rentrent pas dans la compétence de l'autorité du port étranger où il aborde ; mais, en cas de fuite du navire pour soustraire des gens du bord aux actions dirigées contre eux à raison de faits commis dans un port, la poursuite dans la mer est autorisée dans les conditions indiquées dans l'article 8, § 2, des règles sur le régime de la mer territoriale adoptées par l'Institut dans sa session de Paris.

Art. 29. — Par exception, les faits commis à bord des navires dans un port, qui ne constituent que des infractions à la discipline et aux devoirs professionnels du marin, ne relèvent que de la justice nationale du bord. L'autorité locale devra s'abstenir d'intervenir, à moins que son concours ne soit régulièrement réclamé, ou que le fait ne soit de nature à troubler la tranquilité publique, sans que cette intervention puisse motiver une attribution de juridiction, si le fait qui y donne lieu ne change pas de caractère.

Art. 30. — Lorsque des poursuites sont dirigées contre un homme du bord par l'autorité territoriale, avis doit en être immédiatement donné à l'autorité consulaire du pays étranger dans l'arrondissement de laquelle se trouve le navire.

Dès que l'autorité locale est compétente, elle peut procéder sur le navire à toute investigation, constatation, instruction et arrestation, en se conformant aux prescriptions de sa loi.

S'il y a à proximité un agent de la nation à laquelle appartient le navire, il devra être averti à l'avance des descentes qui doivent avoir lieu à bord, avec indication de l'heure où elles se feront et invitation d'y assister, s'il le juge convenable, personnellement ou par délégué mis à même de justifier de cette délégation ; sans que son absence puisse apporter un empêchement quelconque aux opérations judiciaires.

Art. 31. — Toutes les contestations entre les gens de l'équipage, ou entre eux et leur capitaine, ou entre les capitaines des divers bâtiments, d'une même nation dans le même port, à raison de l'engagement des matelots ou de différends de semblable nature, doivent être terminés en dehors de l'ingérence des autorités locales.

Sont assimilés, pour l'application de cette règle, aux personnes appartenant à la nationalité du navire, les personnes engagées dans l'armement et portées sur le rôle d'équipage, quelle que soit leur véritable nationalité.

Art. 32. — Les difficultés d'intérêt civil entre des étrangers au navire et des capitaines ou gens de l'équipage sont jugées d'après les règles de compétence de droit commun, sans être réservées exclusivement aux autorités du pavillon.

Les contestations qui peuvent naître à l'occasion du règlement des frais et dépenses dans un port à la charge d'un navire étranger qui y est entré, soit volontairement, soit en relâche forcée, sont de la compétence du juge territorial et doivent être vidées par application des dispositions de sa loi.

La compétence en matière de procès nés à la suite de l'abordage de deux navires étrangers est réglée conformément aux Résolutions votées à Lausanne sur les conflits en matière d'abordage maritime (*Tab. gén.*, p. 93).

Art. 33. — En ce qui concerne les déserteurs des navires marchands, on devra se conformer aux dispositions de l'art. 21.

Toutefois, ne seront point livrés aux autorités du bord par les autorités locales des déserteurs appartenant à la nationalité du pays où se trouve le navire.

Art. 34. — Les navires étrangers ancrés dans un port sont soumis à arrêt et

Digitized by Google

saisis par décision de justice pour fait de commerce et pour dettes en exécution de lois territoriales.

Toutefois il est à désirer que les lois prohibent la saisie d'un navire étranger ancré dans un port, lorsqu'il est prêt à faire voile, si ce n'est à raison de dettes contractées pour le voyage qu'il va faire ; et même, dans ce cas, le cautionnement de ces dettes doit permettre de lever la saisie.

Les officiers ministériels et agents d'exécution sont autorisés à signifier toutes notifications et à faire tous actes d'exécution sur les navires étrangers en se conformant aux lois de procédure applicables aux navires nationaux, et sans qu'il soit indispensable de recourir à l'intervention des consuls ou agents commerciaux, même présents, de la nation à laquelle appartient le navire.

Art. 35. — Les officiers publics, officiers de l'état civil, notaires et autres, requis pour procéder à des actes de leurs fonctions ou de leur ministère sur des navires étrangers ancrés dans un port, doivent s'y rendre ; et leurs actes, reçus en la forme et dans les conditions réglementaires d'après la loi locale, auront le même effet et la même valeur que s'ils avaient été faits par ces officiers publics à terre dans l'étendue de leurs circonscriptions territoriales.

II (A). De l'émigration au point de vue juridique international

Art. 1er. — Les Etats contractants reconnaissent la liberté d'émigrer et d'immigrer aux individus isolés ou en masse sans distinction de nationalité.

Cette liberté ne pourra être restreinte que par décision dûment publiée des gouvernements et dans les limites rigoureuses des nécessités d'ordre social et politique.

Ladite décision sera notifiée sans retard par voie diplomatique aux Etats intéressés.

Art. 2. — L'émigration sera interdite aux personnes auxquelles les lois de l'Etat d'immigration défendent d'immigrer.

Art. 3. — Les Etats contractants dans lesquels il y a une émigration considérable et régulière organisent un bureau central d'émigration, duquel dépendront toutes les mesures de réglementation et de contrôle de l'émigration, et l'on y attachera un service d'information chargé des publications relatives aux intérêts des émigrants et accessible gratuitement aux demandes de tous ceux qui auraient l'intention d'émigrer, sans distinction de nationalité.

Art. 4. — Les gouvernements s'engagent à publier régulièrement tous les renseignements intéressant les émigrants au triple point de vue moral, hygiénique et économique, en ayant soin qu'ils soient pleinement au courant de la situation avant de conclure le contrat d'émigration.

Ils s'engagent aussi à punir sévèrement toute propagation de fausses nouvelles concernant l'émigration.

Art. 5. — Chaque Etat devra interdire aux personnes ou sociétés autorisées à accomplir les opérations d'émigration de conclure des contrats par lesquels elles s'engageraient à livrer un nombre déterminé de personnes soit à une entreprise quelconque, soit à un gouvernement étranger, à moins qu'une autorisation spéciale ne soit accordée pour chaque cas.

Art. 6. — Toutes les personnes autorisées à accomplir les opérations d'émigration seront solidairement responsables à l'égard des émigrants, leurs successeurs et ayants cause, de tous les actes concernant leur gestion et celle de leurs préposés ou représentants, tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.

Art. 7. — Les bureaux d'émigration ou les autorités maritimes du port de départ devront informer en temps utile les consuls du pays d'émigration, établis dans les ports étrangers de destination des navires, du fait du voyage entrepris

Digitized by Google

par les émigrants et leur fournir en même temps tous les renseignements opportuns selon les circonstances.

Art. 8. — Les Etats contractants s'obligent à pourvoir à la protection des immigrants et à leur placement par le moyen d'immigration.

Art. 9. — Les gouvernements pourront autoriser lesdits bureaux, aussi bien que ceux énoncés à l'art. 4 établis dans les divers Etats, à communiquer librement et directement entre eux pour tout ce qui concerne leurs affaires respectives.

Art. 10. — Tous les Etats contractants chercheront à s'entendre pour introduire dans leurs législations pénales les dispositions indispensables en vue d'assurer la punition des infractions aux règles en vigueur en matière d'émigration.

II (B). Vœux relatifs a la matière de l'émigration

En vue de l'importance singulière de l'émigration, qui s'est accrue de nos jours d'une façon considérable et pour mieux assurer une protection pleine et efficace des intérêts des émigrants et immigrants au triple point de vue moral, hygiénique et économique, l'Institut émet, sous forme de vœux, les propositions suivantes, dont il recommande l'adoption aux Etats :

1° Que l'émigration soit défendue :

a) Aux mineurs et aliénés interdits, sans le consentement de ceux qui exercent l'autorité paternelle ou tutélaire ;

b) Aux personnes incapables de travailler pour cause d'âge avancé ou de maladie ; à moins que leur entretien ne soit suffisamment assuré dans le lieu de destination.

c) Aux personnes atteintes de maladies contagieuses de nature à compromettre la santé de leurs compagnons de voyage ou la santé publique du pays de destination.

2° Que nul ne puisse entreprendre les opérations d'engagement ou de transport des émigrants sans l'autorisation du gouvernement du pays où lesdites opérations doivent être accomplies ;

3° Que les agents et représentants d'agences d'émigration ne puissent obtenir ladite autorisation qu'aux conditions suivantes :

a) D'avoir atteint la majorité ;

b) D'être citoyen de l'Etat dont ils demandent l'autorisation ;

c) D'avoir la jouissance des droits civils et politiques ;

d) D'avoir un domicile régulier dans l'Etat aux autorités duquel l'autorisation est demandée ;

e) D'être de bonne vie et mœurs et de jouir d'une bonne réputation ;

f) De n'avoir jamais été condamné pour crime ou pour délit grave, ni pour contravention aux règlements sur l'émigration ;

4° Que la délivrance de l'autorisation soit subordonnée, en tout cas, au dépôt préalable d'un cautionnement, dont le montant sera fixé par les Etats, pour garantir les réclamations que les autorités ou les émigrants pourraient faire valoir selon les dispositions des lois, ainsi que pour les amendes imposées pour les contraventions d'après les lois et règlements en vigueur ;

5° Que ledit cautionnement ne soit restitué aux ayants droit qu'après un délai raisonnable.

6° Que les Etats prennent des mesures sévères et exercent une surveillance rigoureuse pour empêcher, en tout cas, que les personnes et sociétés autorisées à accomplir les opérations d'émigration, n'excitent pas les habitants à émigrer, en abusant de leur ignorance et bonne foi pour les engager dans un contrat d'émigration.

Digitized by Google

7° Que, sous peine de nullité, le contrat d'émigration soit fait par écrit et soumis au contrôle de l'autorité publique locale déterminée par la loi de chaque Etat.

8° Que le prix du transport consiste toujours en une somme d'argent à payer en entier avant le départ et ne puisse jamais être stipulé en prestations personnelles, sous peine de nullité de toute convention contraire.

9° Qu'on déclare obligatoire la restitution intégrale et immédiate du prix du transport effectivement payé, lorsque les émigrants auront été empêchés de partir par suite de force majeure ou de circonstances graves survenues après la conclusion du contrat, sous peine de nullité de toute convention contraire.

10° Que les navires qui doivent transporter les émigrants soient pourvus d'installations convenables et rendent possible une complète et rigoureuse séparation des sexes, soient bien aérés et pourvus d'un service médical à bord.

11° Que les émigrants, même au cas d'un transport gratuit par la voie de mer, aient toujours droit à la nourriture et à un gîte salubre, suffisants et convenables ainsi qu'un traitement médical pendant toute la durée effective du voyage et aussi en cas d'interruption de celui-ci pour une cause quelconque indépendante de leur volonté.

12° Que les agences ou agents d'émigration assurent, à leurs frais, avant le départ des émigrants et dans l'intérêt de ceux-ci le prix du transport et des vivres, toutes pertes et tous dommages pouvant résulter de l'inéxécution totale ou partielle du contrat de transport ;

13° Que les Etats pourvoient, par des règles communes, à la solution rapide et économique des conflits entre les émigrants et les agences ou agents d'émigration et instituent, s'ils le jugent opportun, une commission d'arbitres, qui prononce un jugement définif sur toute réclamation, sans préjudice du droit des parties d'intenter leurs actions devant les tribunaux ordinaires ou devant les arbitres librement choisis par elles ;

14° Que les Etats assurent une pleine liberté d'action aux sociétés de patronage qui, sans s'occuper nullement dans un but de spéculation des affaires touchant à l'émigration, assistent les émigrants dans un but de charité.

III. — DE LA CAPACITÉ DES PERSONNES MORALES PUBLIQUES ÉTRANGÈRES (ETATS, PROVINCES, DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ETC.).

L'Institut de droit international recommande à l'adoption de tous les Etats les principes suivants :

I. — Les personnes morales publiques reconnues dans l'Etat où elles ont pris naissance, sont reconnues de plein droit dans les autres Etats.

II. — En conséquence, dans tous les cas, les personnes morales publiques étrangères ont le droit d'ester en justice, comme demanderesses ou comme défenderesses, devant les tribunaux de tous les Etats par l'entremise de leurs représentants ordinaires.

Elles sont représentées, dans les actes de la vie civile, conformément à leur loi nationale.

III. — Elles sont capables d'acquérir, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, des meubles ou des immeubles situés hors de leur pays d'origine, sauf les restrictions suivantes.

IV. — Pour les acquisitions à titre gratuit, peuvent être exigées tout à la fois les autorisations et conditions prescrites par les lois du donateur ou du testateur, du pays dont relève cette personne morale, et, s'il s'agit d'immeubles, l'autorisation du pays de la situation de ces immeubles.

Digitized by Google

V. — Les acquisitions à titre onéreux faites dans un pays par une personne morale publique étrangère peuvent être soumises à l'autorisation exigée par la loi du pays dont elles relèvent et, s'il s'agit d'immeubles, aux mêmes conditions et autorisations que les acquisitions à titre onéreux faites par les personnes morales similaires dans le pays où sont situés les biens acquis.

VI. — Toutefois un Etat est toujours libre de soumettre à des conditions spéciales, non exigées pour les personnes morales publiques de cet Etat, les acquisitions à titre gratuit ou à titre onéreux de biens meubles ou immeubles situés sur son territoire, faites par des personnes morales publiques étrangères, même de limiter par une loi la capacité d'acquérir de celles-ci.

VII. — Les personnes morales publiques d'un pays ne peuvent pas créer, en dehors de ce pays, des établissements rentrant dans la sphère de leur activité, sans s'être munies des autorisations exigées par la loi territoriale pour la création d'établissements similaires.

VIII. — Les règles précédentes s'appliquent aux Etats étrangers comme aux autres personnes morales publiques.

Il est toutefois recommandé par l'Institut, comme règle de courtoisie internationale utile aux bonnes relations des Etats, qu'un Etat qui veut posséder d'une manière définitive un immeuble situé sur le territoire d'un autre Etat en prévienne celui-ci.

Digitized by Google

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(DÉCEMBRE 1897 ET JANVIER 1898)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE.

QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 2 décembre 1897, nommant M. Victor Milliard, sénateur, garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, en remplacement de M. Darlan (*J. O.*, 3 décembre 1897, p. 6768).

La démission de M. Darlan a eu lieu à la suite de l'interpellation de M. Joseph Fabre, relative à l'installation d'un magistrat, interpellation qui s'était terminée par le vote d'un ordre du jour hostile au ministre.

RELATIONS INTERNATIONALES

Allemagne. — Loi du 30 décembre 1897, portant approbation de la convention signée à Paris le 23 juillet, entre la France et l'Allemagne, pour la *délimitation des possessions françaises* du Dahomey et du Soudan et des *possessions allemandes* du Togo (*J. O.*, 12 janvier 1898, p. 233).

Asie. — Arrêté du ministre de l'agriculture, en date du 28 janvier 1898, prohibant l'importation en France et le transit des *animaux des espèces bovine, ovine, et autres ruminants provenant de l'Asie*, à l'exception des colonies françaises (*J. O.*, 31 janvier 1898, p. 671).

Belgique, Grèce, Italie, Suisse. — Loi du 18 décembre 1897, portant approbation et décret du 30 décembre 1897 portant promulgation de la convention monétaire conclue à Paris, le 29 octobre 1897, entre la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Suisse (*J. O.*, 21 décembre 1897, p. 7155 et 31 décembre 1897, p. 7436).

Les contingents de monnaies divisionnaires d'argent déterminés par l'article 9 de la convention du 6 novembre 1885, et par l'article 3 de l'acte additionnel du 12 décembre de la même année sont augmentés (pour la France, l'Algérie et les colonies de 130 millions de francs), mais il ne peut être frappé que des écus de 5 francs.

Bulgarie. — Loi du 4 décembre 1897, portant approbation et Décret du 26 janvier 1898 portant promulgation de la *convention de commerce* signée à Sofia le 23 mai-4 juin 1897 entre la France et la Bulgarie (*J. O.*, 7 décembre 1897, p. 6855 et 28 janvier 1898, p. 616).

Japon. — Loi du 13 janvier 1898, portant approbation du *traité de commerce et de navigation*, signé à Paris le 4 août 1896, entre la France et le Japon (*J. O.*, 15 janvier 1898, p. 313).

Le texte du traité sera publié avec le décret de promulgation.

Pérou. — Décret du 8 décembre 1897, portant promulgation de la convention signée à Lima, le 16 octobre 1896, entre la France et le Pérou pour la *garantie réciproque de la propriété industrielle* (*J. O.*, 11 décembre 1887, p. 6237 et 31 décembre 1897, p. 7438).

Suisse. — Arrêté du ministre de l'agriculture, en date du 18 janvier 1898, interdisant l'*importation en France et le transit des animaux* des espèces bovine, ovine, caprine et porcine provenant de la Suisse (*J. O.*, 20 janvier 1898, p. 442).

Digitized by Google

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 7 décembre 1897 ayant pour objet d'accorder aux *femmes* le *droit d'être témoins dans les actes de l'état civil et les actes instrumentaires en général* (*J. O.*, 9 décembre 1897, p. 6891).

Toutefois le mari et la femme ne pourront être témoins ensemble dans le même acte.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Décret du 4 décembre 1897, précédé d'un rapport du ministre de l'intérieur, instituant une commission supérieure des *Halles centrales de Paris* et portant nomination des membres de cette commission (*J. O.*, 16 décembre 1897, p. 6823).

L'institution de cette commission est prévue par l'article 9 de la loi du 11 juin 1896, portant réglementation des Halles centrales de Paris. Elle doit adresser, au moins une fois par an, au Président de la République, un rapport sur la situation des Halles centrales, les abus qui peuvent s'y commettre et les réformes qu'ils comportent.

Loi du 14 décembre 1897, modifiant les articles 407 et 443 du *Code de Commerce* (*J. O.*, 19 décembre 1897, p. 7115).

Détermination du tribunal compétent en cas d'abordage (art. 407) et du champ d'application de la prescription d'un an, en cas d'avaries ou retard (art. 433).

Décret du 16 janvier 1898, modifiant la composition du *conseil supérieur du commerce et de l'industrie* (*J. O.*, 21 janvier 1898, p. 454).

Le nombre des membres qui, dans les deux sections du conseil supérieur du commerce et de l'industrie, doivent être choisis parmi les présidents des chambres de commerce est porté de trente à trente-quatre.

Loi du 23 janvier 1898, ayant pour objet de conférer l'*électorat aux femmes pour l'élection aux tribunaux de commerce* (*J. O.*, 25 janvier 1898, p. 517).

Modification de l'article 1er de la loi du 8 décembre 1883.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE

Rapport adressé le 8 novembre 1897 au Président de la République par le ministre du commerce sur l'application, pendant l'année 1896, de la loi du 2 novembre 1892 sur le *travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels* (*J. O.*, 6 décembre 1897, p. 6824).

Les questions principales examinées dans ce rapport concernent la limitation de l'âge d'admission des enfants dans les ateliers, la réduction de la durée du travail, l'interdiction du travail de nuit, l'obligation du repos hebdomadaire, la prohibition des travaux dangereux et insalubres, la déclaration des accidents.

Sur 266.797 établissements le service n'a pu en visiter que 117.539 soit 39,60 pour 100. C'est 8.053 de plus qu'en 1895.

Le nombre des procès-verbaux dressés pour infractions aux lois de 1892 et de 1895 qui avait été de 703 en 1894 et de 1322 en 1895, s'est trouvé porté à 1455 en 1896, où étaient relevées 18.837 contraventions.

Le rapport constate que la loi, qui avait d'abord soulevé quelques défiances, entre progressivement dans les mœurs industrielles.

A la suite du rapport est une annexe relative à l'application, pendant l'année 1896, de la loi du 2 novembre 1892, dans les mines, minières et carrières où les ingénieurs et contrôleurs des mines remplacent les inspecteurs du travail.

Décret du 23 janvier 1898, portant modification au décret du 25 juillet 1891, relatif à l'*école nationale pratique d'ouvriers et de contremaîtres de Cluny* (*J. O.*, 25 janvier 1898, p. 518).

Tableaux de la production et du mouvement des *alcools* depuis le commencement de la campagne 1897-1898 jusqu'à la fin du mois de décembre 1897 (*J. O.*, 21 janvier 1898, p. 458).

La production est indiquée séparément pour les bouilleurs et distillateurs de profession et pour les bouilleurs de cru (par approximation, pour ces derniers). La production générale de 1897 et en augmentation sur celle de 1896 de 186.006. La production des bouilleurs et distillateurs de profession s'est élevée à 2.401.029, celle des bouilleurs de cru à 107.111.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Loi du 24 décembre 1897, relative au recouvrement des *frais dus aux notaires, avoués et huissiers* (*J. O.*, 26-27 décembre 1897, p. 7271).

Digitized by Google

Décret du 19 janvier 1898, précédé d'un rapport du ministre de la justice, portant réorganisation du *tribunal supérieur d'Andorre* (*J. O.*, 22 janvier 1898, p. 469).

Ce tribunal, qui connaît en dernier ressort des contestations judiciaires en matière civile et qui siège d'ailleurs très rarement (une audience tous les deux ou trois ans), pourra désormais valablement statuer avec un minimum de trois juges présents au lieu de cinq. Modification du décret du 13 juillet 1888.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Loi du 8 décembre 1897, ayant pour objet de modifier certaines règles de l'*instruction préalable en matière de crimes et délits* (*J. O.*, 10 décembre 1897, p. 6907).

CIRCULAIRE du garde des Sceaux, ministre de la justice et des cultes, relative à l'application de la loi du 8 décembre 1897 (*J. O.*, 10 décembre 1897, p. 6912).

L'innovation capitale de cette loi consiste dans le droit accordé à l'inculpé d'organiser sa défense dès le début même de l'information préalable.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Décret du 14 décembre 1897, fixant pour 1897, le montant de la *prime accordée aux cultivateurs de lin et de chanvre* (*J. O.*, 15 décembre 1897, p. 7021).

Ce montant est fixé à 78 fr. 50 par hectare.

Décret du 30 décembre 1897 créant au *ministère de l'agriculture* (direction des forêts) un service des améliorations pastorales, de la pêche et de la pisciculture (*J. O.*, 1er janvier 1898, p. 4).

Le ministère de l'agriculture se compose désormais du cabinet du ministre, de la division du secrétariat et de la comptabilité, de la direction de l'agriculture, de la direction des forêts (comprenant trois bureaux et le service des améliorations pastorales, pêche et pisciculture), de la direction de l'hydraulique agricole et de la direction des haras.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 9 décembre 1897, précédé d'un rapport et d'une circulaire du ministre des colonies, relatifs à la création d'emplois de secrétaires au dépôt du corps des *disciplinaires coloniaux* (*J. O.*, 15 décembre 1897, p. 7024).

Arrêté du ministre des colonies, en date du 20 décembre 1897, portant règlement pour l'exécution du décret du 31 juillet 1897 sur les *retraites du personnel auxiliaire des magasins du service colonial en France* (*J. O.*, 5 janvier 1898, p. 86).

Algérie. — DÉCRET du 4 décembre 1897, rendant exécutoire en Algérie les articles 4, 5, 8 et 42 de la *loi de finances du 29 mars 1897* et le règlement d'administration publique du 31 juillet 1897, rendu pour l'application de l'article 5 (*J. O.*, 16 décembre 1897, p. 7052).

LOI du 21 décembre 1897, relative aux *pouvoirs disciplinaires des administrateurs des communes mixtes* de l'Algérie (*J. O.*, 2 décembre 1897, p. 7167).

Ces pouvoirs, limités à une durée de sept ans à partir de la promulgation de la présente loi, existent vis-à-vis des indigènes musulmans non naturalisés et visent des faits énumérés dans un tableau annexé à la loi.

Les décisions des administrateurs peuvent être attaquées par la voie de l'appel devant le sous-préfet, lorsqu'elles prononcent un emprisonnement de plus de vingt-quatre heures et une amende de plus de cinq francs.

L'amende ou l'emprisonnement présentent ici ce caractère particulier qu'elle peuvent, si l'administrateur ou le contrevenant le demande, être remplacés par des prestations en nature imposés au condamné et devant consister en travaux d'entretien ou d'amélioration des voies de communication, fontaines ou puits d'usage public.

DÉCRET du 24 décembre 1897, relatif à l'*octroi de mer* en Algérie (*J. O.*, 29 décembre 1897, p. 7323).

DÉCRET du 30 décembre 1897, rendant applicables et exécutoires en Algérie les réglements relatifs au service de la *vérification des poids et mesures* (*J. O.*, 31 décembre 1897, p. 7437).

DÉCRET du 30 décembre 1897, relatif au service de l'*hydraulique agricole* en Algérie (*J. O.*, 16 janvier 1898, p. 333).

Le service de l'hydraulique agricole est placé, en Algérie, sous la haute autorité du gou-

Digitized by Google

verneur général. Les lois, décrets et règlements qui régissent en France l'hydraulique agricole s'appliquent, en Algérie, dans toutes celles de leurs dispositions auxquelles il n'est pas dérogé par la législation spéciale de ce pays.

Décret du 29 janvier 1898, relatif à la *limitation de l'intérêt conventionnelle* et à la *répression de l'usure* en Algérie (*J. O.*, 30 janvier 1898, p. 655).

Liberté en matière de commerce. Limitation à 10 0/0 en matière civile.
Dans tous les cas de constatation d'usure le tribunal pourra ordonner, aux frais des délinquants, l'affichage du jugement et son insertion par extrait dans un ou plusieurs journaux du département.

Cochinchine. — Décret du 9 décembre 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, fixant le traitement et la parité d'office des *greffiers* et des commis greffiers de la Cochinchine (*J. O.*, 12 décembre 1897, p. 6969).

Côte d'Ivoire. — Décret du 30 décembre 1897, fixant les quantités de *café originaire de la Côte d'ivoire* qui pourront être introduites en France avec détaxe de moitié des droits du tarif métropolitain, du 1er janvier au 31 décembre 1898 (*J. O.*, 11 janvier 1898, p. 207).

La quantité est de 60.000 kilogr.

Guinée. — Décret du 11 décembre 1897, portant réglementation sur la recherche et l'exploitation des *mines* à la Guinée française (*J. O.*, 21 décembre 1897, p. 7158).

C'est le même décret que celui du 14 août 1896, portant réglementation sur la recherche et l'exploitation des mines au Sénégal et au Soudan français, avec certaines modifications.

Madagascar. — Circulaire du ministre de la marine, en date du 11 janvier 1898, relative à la création des deux commissions de réforme à Madagascar (*J.O.*, 12 janvier, p. 237).

Décret du 20 janvier 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant et complétant les décrets qui ont déterminé les conditions d'*admission du personnel des résidences de Madagascar dans le cadre des administrateurs coloniaux* (*J. O*, 25 janvier 1898, p. 528).

Nouvelle-Calédonie. — Décret du 30 décembre 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies : 1° fixant le mode d'assiette, de perception et de répartition de l'*octroi de mer* en Nouvelle-Calédonie ; 2° fixant le tarif de l'octroi de mer en Nouvelle Calédonie ; 3° portant modification au *tarif douanier* de la Nouvelle Calédonie (*J. O.*, 31 décembre 1897, p. 7454).

Réunion. — Décret du 8 décembre 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réglementant le *régime financier du chemin de fer et du port* de la Réunion (*J. O.*, 14 décembre 1897, p. 7005).

Ce décret, qui reproduit en grande partie le décret du 22 octobre 1880 est également inspiré du règlement sur la comptabilité des chemins de fer de l'Etat.

Tonkin. — Décret du 10 décembre 1897, précédé d'une circulaire du ministre de la marine, relatif à la réorganisation des régiments de tirailleurs Tonkinois et à la création d'un *4e régiment de tirailleurs Tonkinois* (*J. O.*, 19 décembre 1897, p. 7121).

Tunisie. — Decret du 29 décembre 1897, et arrêté du ministre des finances de la même date, précédés d'un rapport du ministre des finances, relatifs aux opérations financières concernant le *budget de l'Etat et les services de trésorerie métropolitains* faites dans la régence de Tunis (*J. O.*, 1er janvier 1898, p. 1).

Les services financiers métropolitains étaient jusqu'à ce décret exécutés par les agents de la trésorerie de l'armée. Désormais ce sont les agents financiers Tunisiens qui sont chargés d'encaisser toutes les recettes et de payer toutes les dépenses concernant le budget de l'Etat et les opérations de trésorerie métropolitaine. Un agent comptable du Trésor français, résidant à Tunis, centralise en écritures les recettes et les dépenses matériellement effectuées par les agents financiers Tunisiens sur son visà et pour son compte, sans avoir aucun maniement de fonds.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 26 novembre 1897, précédé d'un rapport du ministre de l'instruc-

Digitized by Google

tion publique et des beaux-arts, portant règlement d'administration publique pour l'*organisation de l'administration centrale du ministère de l'instruction publique* et des beaux-arts (*J. O.*, 5 décembre 1897, p. 6803).

C'est une refonte du décret du 4 avril 1887, qui renferme, entre autres modifications, la suppression de la direction du secrétariat et de la comptabilité, dont certains services sont rattachés à la direction de l'enseignement supérieur et dont quelques-uns forment une division autonome de la comptabilité. Il y a désormais le cabinet du ministre, les directions de l'enseignement supérieur, de l'enseignement secondaire et de l'enseignement primaire, et la division de la comptabilité, sans compter la direction des beaux-arts. Dispositions sur les traitements, les conditions de nomination et d'avancement, les peines disciplinaires etc.

Bulletin des *accidents d'appareils à vapeur* survenus pendant l'année 1896 (*J. O.*, 2 décembre 1897, p. 6730).

La statistique accuse 44 accidents (16 tués et 25 blessés ayant eu plus de vingt jours d'incapacité de travail).

Loi du 6 décembre 1897, relative à diverses mesures de *décentralisation* et de *simplification* concernant les services du *ministère des finances* (*J. O.*, 7 décembre 1897, p. 6855).

Il n'y a dans cette loi aucune mesure de décentralisation proprement dite mais uniquement une répartition différente de certaines attributions entre des agents de l'Etat.

Rapport adressé le 15 décembre 1897, au ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, par M. Moron, directeur de l'Office du travail, sur le *mouvement de la populaiion* de la France en 1896 (*J. O.*, 24 décembre 1897, p, 7206).

Les décès ont diminué de 88.000, les naissances ont augmenté de 31.413. Il y a donc amélioration réelle sur les années précédentes.

Les mariages ont atteint à quelques unités près le chiffre de 1892, soit 290.171 en augmentation de 7.953 sur l'année 1895. C'est le chiffre le plus élevé de la période qui s'est écoulée depuis 1871, excepté pour les années 1872 à 1875, où les mariages ont, à la suite des événements de 1870-1871, atteint un niveau très élevé qui n'a pas été constaté dans le courant du siècle.

Quant aux divorces ils suivent leur marche progressive. Ils atteignent le chiffre de 7051 en progression de 308 sur le résultat de 1895. Ils n'étaient que de 4.277 en 1885.

Décret du 23 décembre 1897, portant règlement d'administration publique pour l'*organisation de l'administration des cultes* (*J. O.*, 25 décembre 1897, p. 7247).

L'administration des cultes comprend sept bureaux placés sous l'autorité immédiate d'un directeur.

Le recrutement se fait par nomination directe du ministre après avis du directeur et rapport d'appréciation du chef du service auquel appartient l'employé stagiaire.

Tous les avancements ont lieu au choix.

Les mesures disciplinaires comportent : 1° la réprimande ; 2° la retenue de la moitié du traitement au plus pour une durée qui n'excédera pas deux mois ; 3° la rétrogradation ; 4° la révocation.

Ces pénalités sont prononcés par le ministre, sur la proposition du directeur et l'agent entendu ; les arrêtés de révocation doivent être motivés.

Décret du 24 décembre 1896, portant modification au décret du 20 novembre 1894, fixant les *conditions d'admission dans les carrières diplomatique et consulaire* (*J. O.*, 2 décembre 1897, p. 6716).

Articles modifiés : 4° 21, et 22.

Décret du 29 décembre 1897, modifiant l'article premier du décret du 14 juin 1894, instituant la *médaille douanière* (*J. O.*, 30 décembre 1898, p. 7384).

Des décrets pourront désormais, à titre exceptionnel, accorder cette médaille aux personnes ayant rendu des services signalés à l'administration des douanes.

Décret du 29 décembre 1897, précédé d'un rapport du ministre des finances, instituant une *médaille d'honneur* en faveur des *agents du service actif des contributions indirectes* (*J. O.*, 30 décembre 1897, p. 7384).

Cette médaille d'honneur est destinée à récompenser les agents qui se sont signalés par de longs et irréprochables services ou par des actes exceptionnels de courage.

Rapport adressé au ministre des travaux publics par la commission de statistique de l'*industrie minérale* le 2 décembre 1897 (*J. O.*, 30 décembre 1897, p. 7404).

Renseignements sur la production des combustibles minéraux, le personnel des houillères,

Digitized by Google

la production des minerais, les recherches de mines, les accidents survenus dans les exploitations minérales, le fonctionnement des caisses de secours des mineurs, la consistance et la production des usines métallurgiques de gros œuvre, le nombre des machines à vapeur, et des accidents qu'elles ont occasionnés.

Rapport adressé le 28 décembre 1897 au ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes par le directeur du travail et de l'industrie sur les opérations de la *vérification des poids et mesures* pendant l'année 1896 (*J. O.*, 31 décembre 1897, p. 7460 et 1er janvier 1898, p. 18).

Le nombre des assujettis vérifiés en 1896 a augmenté de 7765. La taxe a produit 5.193.057.85, ce qui fait pour le Trésor, tous frais de personnel et de matériel défalqués, une somme qui dépasse 4 millions.

Les opérations de la vérification ont révélé, en 1896, l'existence de 767.977 poids ou mesures inexacts et de 86.911 instruments de pesage défectueux.

Le nombre des infractions constatées par procès-verbaux, des procès-verbaux déférés aux tribunaux correctionnels, des amendes prononcées, des jours de prison infligés aux délinquants, des jugements ayant prescrit l'affichage présente des différences en moins, souvent considérables, sur l'exercice 1895.

Rapport adressé, le 30 décembre 1897, au ministre des colonies par le président de la commission supérieure des *archives* et de la *bibliothèque du ministère des colonies* sur les travaux de cette commission (*J. O.*, 31 décembre 1897, p. 7457).

Loi du 31 décembre 1897, concernant le *cumul des pensions concédées à des officiers* et assimilées avec des traitements civils (*J. O.*, 6 janvier 1898, p. 97).

Lorsque le montant de la pension jointe au traitement civil dépassera six mille francs ou la dernière solde d'activité si elle est supérieure à ce chiffre, il sera ramené à ce maximum par la suspension d'une partie de la pension.

Décret du 12 janvier 1898, précédé d'un rapport du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts portant règlement sur le versement et la conservation aux Archives nationales des *papiers provenant des ministères* de la justice et des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts, de l'intérieur, des finances, des travaux publics, du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, ainsi que des administrations qui en dépendent (*J. O.*, 25 janvier 1898, p. 518).

Il s'agit des dossiers, registres et pièces reconnues inutiles pour le service courant des bureaux. Règles sur la communication au public dans l'article 5.

Décret du 22 janvier 1898, modifiant le décret du 23 mai 1896, sur l'organisation de l'*administration centrale du ministère des colonies* (*J. O.*, 27 janvier 1898, p. 604).

Les modifications ont trait pour la plupart aux règles sur l'avancement.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES.

Loi du 17 novembre 1897, portant prorogation du privilège de la *Banque de France* (*J. O.*, 17 décembre 1897, p. 7070).

Le privilège est prorogé de 23 ans. Néanmoins une loi votée par les deux Chambres dans le cours de l'année 1911 pourra faire cesser le privilège à la date du 31 décembre 1912.

Pour les détails de la loi voir la chronique financière de M. A. Wahl, nº de janvier-février 1897, p. 106.

Décret du 24 novembre 1897, portant complément au tableau A annexé au décret du 7 juillet 1897, relatif à l'*emploi en franchise des sels dans l'industrie* (*J. O.*, 2 décembre 1897, p. 6716).

Loi du 13 décembre 1897, autorisant le gouvernement à rendre provisoirement applicables par décrets les dispositions des projets de loi portant *relèvement des droits de douane* dès que ces projets auront été déposés (*J. O.*, 19 décembre 1897, p. 7115).

Voir sur cette loi dite du cadenas, les développements de la chronique fiscale et financière de M. A. Wahl.

Loi du 16 décembre 1897, relative au *régime fiscal des alcools dénaturés* et à diverses mesures concernant les alcools (*J. O.*, 17 décembre 1897, p. 7071).

Décret du 16 décembre 1897, modifiant la répartition des crédits d'inscription

Digitized by Google

des *pensions civiles*, arrêtée par les décrets des 21 mars et 25 juillet 1897 (*J. O.*, 31 décembre 1897, p. 7437.

Loi du 23 décembre 1897, modifiant les conditions de perception du *droit de quai* établi par l'article 6 de la loi du 30 janvier 1872 (*J. O.*, 28 décembre 1897, p. 7294).

Loi du 24 décembre 1897, portant : 1° ouverture sur l'exercice 1898, des *crédits provisoires* applicables aux mois de janvier et de février 1898, et montant à 765.205.243 fr. ; 2° autorisation de percevoir, pendant les mêmes mois, les impôts et revenus publics (*J. O.*, 25 décembre 1897, p. 7223).

Loi accordant deux douzièmes provisoires.

Loi du 29 décembre 1897, relative à la suppression des *taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques* (*J. O.*, 31 décembre 1897, p. 7415).

Les communes sont autorisées à supprimer leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques (vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales) et, à défaut de suppression totale, obligées d'abaisser les droits existants dans la limite des tarifs prévus à l'article 2 et qui varient avec la population agglomérée des communes.

Pour remplacer le produit des taxes supprimées les communes peuvent établir certaines taxes sous la réserve, suivant les cas, de l'approbation préfectorale ou de l'approbation législative. Les taxes peuvent être directes ou indirectes.

Décret du 4 décembre 1897, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 21 juillet 1897, relative aux *remises accordées sur la contribution foncière* des propriétés non bâties (*J. O.*, 12 janvier 1898, p. 234).

Le décret détermine la procédure à suivre pour les demandes en remise. Il renferme en annexes les formules de déclarations à faire par le contribuable pour profiter de cette remise.

Rapport adressé le 4 janvier 1848 par le directeur de la dette inscrite au ministre des finances sur l'emploi, pour l'année 1898, du crédit permanent de 44.106.540 fr. pour le service des allocations supplémentaires créées par l'*article 49 de la loi du 26 janvier 1892* (*J. O.*, 20 janvier 1898, p. 441).

Tableau présentant le relevé des *objets d'or et d'argent présentés à la marque ou à la vérification*, tant pour la consommation en France que pour l'exportation, du 1er janvier au 31 décembre 1897 (*J. O.*, 21 janvier 1898, p. 459).

Il y a augmentation sur tous les articles excepté pour la sortie constatée des objets en or marqués pour l'exportation en crédit des droits (fabrication nationale) et pour les objets en argent importés de l'étranger avec payement des droits de garantie.

Décret du 10 janvier 1898 relatif à la délivrance gratuite des formules imprimées de *déclarations de mutations par décès* (*J. O.*, 27 janvier 1898, p. 486).

Loi du 24 janvier 1898, relative au *cautionnement des receveurs d'octroi* (*J. O.*, 26 janvier 1898, p. 549).

Application aux octrois des villes de moins de 50.000 habitants dont les recettes annuelles sont supérieures à 60.000 fr. de l'art. 159 de la loi du 28 avril 1816 complété par l'art. 16 de la loi du 6 décembre 1897.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 29 novembre 1897, modifiant les décrets du 22 novembre 1887 et du 25 février 1889, portant réorganisation de l'*Ecole d'application de médecine et de pharmacie militaires* (*J. O.*, 7 décembre 1897, p. 6857).

Loi du 5 décembre 1897 portant création d'une *nouvelle région de corps d'armée* (*J. O.*, 12 décembre 1897, p. 7072).

Les régions sont portées à 19.

Décret du 10 décembre 1897, modifiant l'art. 5 du décret du 23 novembre 1889, en ce qui concerne l'*attribution de dispenses aux lauréats du conservatoire* de musique et de déclamation (*J. O.*, 17 décembre 1897, p. 7076).

Décret du 13 décembre 1897, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant modification de l'article 12 du décret du 25 juillet 1897 relatif aux *officiers de réserve de l'armée de mer* (*J. O.*, 17 décembre 1897, p. 7079).

Décret du 16 décembre 1897, précédé d'un rapport du ministre de la guerre,

Digitized by Google

relatif à la création d'une inspection permanente des fabrications de l'artillerie (*J. O.*, 17 décembre 1897, p. 7076).

Le décret étend à tous les établissements constructeurs de l'artillerie les dispositions dont l'application avait été limitée jusqu'ici aux établissements de fabrication d'armes portatives.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 16 décembre 1897, relative aux *sous-officiers d'artillerie de la marine* en retraite, non proposés pour le grade de sous-lieutenant de réserve ou de l'armée territoriale (*J. O.*, 17 décembre 1897, p. 7080).

Arrêté du ministre de la marine en date du 17 décembre 1897, réglant les dispositions de détail relatives à l'organisation des *officiers de réserve* des divers corps de l'*armée de mer* (*J. O.*, 17 janvier 1898, p. 388).

Principaux titres : Formalités relatives à l'admission dans les cadres des officiers de réserve, formalités relatives à la mise hors cadres, services auxquels sont affectés les officiers de réserve, périodes d'instruction, matricules et contrôles. — Envoi des états périodiques, inspection des officiers de réserve, avancement, port de l'uniforme, etc.

Décret du 22 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre de la marine, autorisant l'envoi à la *compagnie de discipline de l'Indo-Chine* des tirailleurs tonkinois et anamites ayant encouru des condamnations (*J.O.*, 25 décembre 1897, p. 7254).

Décret du 25 décembre 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant organisation du personnel des *gardes stagiaires de l'artillerie de la marine* (*J. O.*, 28 décembre 1897, p. 7301).

Rapport présenté au ministre de la marine, le 27 décembre 1897, par le comité d'examen des *comptes des travaux de la marine* sur les comptes de l'exercice 1896 (*J. O.*, 18 janvier 1898, p. 400).

Ce rapport très technique se termine par un certain nombre de résolutions visant des modifications à apporter aux comptes des travaux de la marine. Les irrégularités diverses constatées par le comité sont consignées dans un tableau d'ensemble.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 8 janvier 1898, relative aux *notifications des mutations* par la voie du *Journal officiel* (*J. O.*, 9 janvier 1898, p. 152).

Décret du 9 janvier 1898, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant l'article 8 du décret du 10 novembre 1894 relatif aux *attributions du chef d'état-major* dans les arrondissements maritimes (*J. O.*, 12 janvier 1898, p. 237).

Décret du 18 janvier 1898, précédé d'un *rapport* et d'une *circulaire* du ministre de la marine, portant suppression de l'officier d'administration à bord des contre-torpilleurs d'escadre (*J. O*, 20 janvier 1898, p. 494).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 22 janvier 1898, relative à la *durée du service des inscrits maritimes* (*J. O.*, 27 janvier 1898, p. 495).

La durée de présence effective est portée de trente-six à trente-neuf mois à partir du 25 janvier.

Loi du 28 janvier 1898, portant modification à la loi du 24 décembre 1896, sur l'*inscription maritime* (*J. O.*, 28 janvier 1898, p. 653).

Modification des articles 30 et 32, 35, 81.

Loi du 28 janvier 1898, ayant pour objet de compléter par un paragraphe additionnel l'article 30 de la loi du 24 décembre 1896, sur l'*inscription maritime* (*J. O.*, 30 janvier 1898, p. 653).

Modification de l'article 30.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 29 décembre 1897, et ARRÊTÉ du ministre de l'instruction publique du même jour portant réduction des *tarifs scolaires dans les lycées de garçons* (*J. O.*, 31 décembre 1897 p. 7437).

Décret du 16 janvier 1898, relatif au *doctorat ès sciences* (*J. O.*, 18 janvier 1898, p. 397).

Digitized by Google

Décret du 16 janvier 1898, relatif au *jury de thèses* (*J. O.*, 18 janvier, p. 397).

Dans les Facultés et écoles supérieures de pharmacie, le doyen ou directeur peut appeler à faire partie du jury des thèses des professeurs d'autres Facultés de l'Université dont l'enseignement se rapporte à l'ordre d'études auquel appartient la thèse présentée.

Décret du 16 janvier 1898, fixant la date à laquelle le décret du 31 juillet 1893, sur les *études médicales* restera seul en vigueur (*J. O.*, 1898, p. 398).

Le régime d'études médicales institué par le décret du 31 juillet 1893, sera seul en vigueur à dater du 1er octobre 1903

Décret du 16 janvier 1898, portant abrogation de l'article 5 du décret du 22 août 1854, relatif aux *certificats de capacité pour les sciences appliquées* (*J. O.*, 18 janvier 1898, p. 398).

Arrêts du 16 janvier 1898, modifiant le § 2 de l'art. 7 du statut du 22 décembre 1880, en ce qui concerne l'*agrégation des Facultés de droit* (*J. O.*, 18 janvier 1898, p. 399).

Réduction à deux du nombre des membres supplémentaires du jury.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Rapport adressé le 20 novembre 1897, au Président de la République par M. Boucher, ministre du commerce, sur les opérations de la *caisse nationale d'épargne en 1896* (*J. O.*, 17 janvier 1898, p. 249).

La loi du 20 juillet 1895, sur les caisses d'épargne, limitant à 1.500 fr. le montant total des versements annuels sur un même livret a été appliquée intégralement pour la première fois à partir du 1er janvier 1896. Il en est résulté une diminution des dépôts, qui ont fléchi de 47 millions, et du chiffre moyen par versement, qui s'est abaissé de 144 fr. 35 à 126 fr. 89. Le but de la nouvelle loi paraît donc atteint ; les déposants qui considéraient les caisses d'épargne comme des banques de dépôts et de comptes-courants se sont retirés peu à peu.

Pendant l'année 1896, le nombre des remboursements a augmenté, mais leur montant s'est abaissé d'environ 16 millions, et les versements présentent un excédent sur les retraits de fonds de 12.751.419 fr.46.

Si on examine le nombre des opérations de toute nature on constate une augmentation de 49.956.

Le nombre des livrets en circulation a progressé de 195.956.

Résumé des opérations de la *caisse d'épargne de Paris pendant l'année 1897*, (*J. O.*, 1er janvier 1898, p. 38).

Au 31 décembre 1897, le solde dû par la caisse d'épargne de Paris à 652.892 déposants s'élève à 147.659.167 fr. 95. Le nombre des déposants a diminué dans l'année de 1.082, et le solde à eux dû de 4.800.480 fr. 72.

Décret du 24 décembre 1897, fixant le taux de l'intérêt à servir aux déposants de la *caisse nationale des retraites* (*J. O.*, 29 décembre 1897, p. 7323).

Le taux de l'intérêt composé du capital dont il est tenu compte dans les tarifs d'après lesquels est calculé le montant de la rente viagère à servir est fixé à 3,50 p. 100 pour les versements, abandons de capitaux et ajournements de jouissance effectués pendant l'année 1898.

Arrêté du ministre du commerce, en date du 5 janvier 1898, réservant une somme de 150.000 fr. pour bonification de *pensions de retraite* sur le crédit de 2 millions ouvert par la loi de finances du 29 mars 1897 (*J. O.*, 7 janvier 1898, p. 106.

La somme réservée vise les bonifications spéciales à accorder aux parents ayant élevé plus de trois enfants.

SANTÉ PUBLIQUE

Rapport semestriel adressé au ministre des travaux publics par la commission de surveillance de l'épandage des eaux d'égout de Paris (*J. O.*, 31 janvier 1898).

La commission constate la parfaite exécution de la loi et la perfection de l'épuration.

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Loi du 27 novembre 1897, ayant pour objet le rachat par l'Etat du *canal du Midi* et du canal latéral à la Garonne (*J. O.*, 3 décembre 1897, p. 6766).

La loi approuve les deux conventions relatives l'une au rachat par l'Etat du canal du Midi.

Digitized by Google

en propriété et jouissance, l'autre au rachat par l'Etat de la concession du canal latéral à la Garonne, concession se terminant le 31 décembre 1906.

L'indemnité de dépossession due par l'Etat à la compagnie du canal du Midi est constituée par une rente perpétuelle dont le montant sera fixé par une commission arbitrale instituée conformément aux prescriptions du 2e alinéa de l'article 2 de la loi du 1er août 1863 portant rachat des canaux d'Orléans et du Loing. Quant à l'indemnité due à la compagnie des chemins de fer du Midi pour la rétrocession du canal latéral à la Garonne elle est constituée par la réduction de 4 0/0 à 3 0/0 l'an du taux d'intérêt des avances faites ou à faire par l'Etat à la Compagnie des chemins de fer du Midi, au titre de la garantie.

L'Etat se trouve substitué à tous droits et obligations quelconques de la compagnie du canal du Midi et de la compagnie des chemins de fer du Midi à l'égard des tiers.

Des dispositions sont prises pour régler la situation des employés et agents.

Loi du 24 janvier 1898 portant approbation d'une convention passée entre l'Etat et la *compagnie des chemins de fer Paris-Lyon-Méditerranée* (*J. O.*, 28 janvier 1898, p. 613).

Cette convention est relative avec comptes de garantie, de remboursement et de partage.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Loi du 21 décembre 1897, portant réduction du *droit fixe de recommandation* applicable aux objets affranchis à prix fixe (*J. O.*, 27 décembre 1897, p. 7187).

Le droit est fixé à 0 fr. 10 pour les journaux, échantillons, imprimés et papiers d'affaires.

La loi présente cette particularité que la date à partir de laquelle elle sera mise à exécution sera fixée par décret.

Loi du 11 janvier 1898, approuvant une convention, conclue le 16 décembre 1896, entre l'Etat, la compagnie générale transatlantique, la compagnie de navigation mixte et la société générale de transports maritimes à vapeur pour l'exécution des *services maritimes postaux* entre la France, l'Algérie, la Tunisie, la Tripolitaine et le Maroc (*J. O.*, 17 janvier 1898, p. 257).

Les 124 articles de la convention règlent avec précision les obligations des compagnies vis-à-vis de l'Etat : transports de l'Etat (art. 37 à 77), cas de guerre (art. 111 à 116) etc.

Décret du 20 janvier 1898, portant promulgation de la convention signée à Paris, le 1er décembre 1897, entre la France et le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, concernant l'échange des *colis postaux sans déclaration de valeur entre la France et les Indes britaniques* (*J. O.*, 22 janvier 1898, p. 470).

Décret du 26 janvier 1898, portant promulgation de la convention signée à Paris, le 1er décembre 1897, entre la France et le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, concernant l'échange des *colis postaux sans declaration de valeur*, entre la France et l'Australie (*J. O.*, 28 janvier 1898, p. 618).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcés à la séance publique annuelle de l'*Académie des sciences morales et politiques* par M. Glasson et M. Georges Picot (notice sur la vie et les travaux de M. le duc d'Aumale) le 27 novembre 1897 (*J. O.*, 2 décembre 1897, p. 6742 et 6747).

Discours prononcé le 9 décembre 1897, par M. *A. Theuriet* lors de sa réception à l'*Académie française* (*J. O.*, 11 décembre 1897, p. 6948), et réponse de M. Paul Bourget (*J. O.*, 12 décembre 1897, p. 6972).

Discours prononcé par M. le premier président Boulanger à l'*audience solennelle de la Cour des comptes*, le 20 décembre 1897 (*J. O.*, 23 décembre 1897, p. 7194).

Discours prononcé le 23 décembre 1897, par M. Albert Vandal à l'occasion de sa *réception à l'Académie française* et réponse de M. le comte d'Haussonville, directeur de l'Académie (*J. O.*, 25 décembre 1897, p. 7256).

Discours prononcé aux réceptions officielles du 1er janvier par le *Président de la République* en réponse à l'allocution du nonce du St-Siège parlant au nom du corps diplomatique (*J. O.*, 2-3 janvier 1898, p. 49).

Digitized by Google

Discours prononcé par M. le procureur général de la *Cour des comptes* à l'audience solennelle du 6 janvier 1898 (*J. O.*, 10 janvier 1898, p. 175).

Comparaison des chiffres du début de l'année 1888, à ceux de l'année actuelle au point de vue de la production et du jugement des comptabilités du ressort de la cour des comptes.

Discours prononcés par M. Chatin, président, M. J. Bertrand, secrétaire perpétuel, Brouardel, le 10 janvier 1898, à la *séance publique annuelle de l'Académie des sciences* (*J. O.*, 11 janvier 1898, p. 220 et 12 janvier 1898, p. 246).

Le sujet traité par M. Brouardel est la question du *logement insalubre*. Il insiste sur la nécessité de remanier la loi de 1850 si manifestement insuffisante.

Discours prononcé par M. *Cochery*, *ministre des finances*, à la réunion de la société de secours des anciens élèves de l'école polytechnique (*J. O.*, 25 janvier, p. 529).

Digitized by Google

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

DÉCEMBRE 1897. — JANVIER 1898

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Alcools dénaturés. — Discussion et adoption du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif au régime fiscal des — Séance du 10 décembre 1897 (*J. O.*, 11 décembre, p. 1404).

Arrangement monétaire. — Adoption d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant approbation de l' — conclu à Paris, le 29 octobre 1897 entre la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Suisse — Séance du 9 décembre 1897 (*J. O.*, 10 décembre, p. 1387).

Bolivie. — Discussion et adoption du projet de loi portant approbation de la convention consulaire signée à Sucre entre la France et la — Séance du 20 janvier 1898 (*J. O.*, 21 janvier, p. 16).

Commerce de brocanteur. — Discussion et adoption d'une proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés relative au — Séance des 3 décembre (*J. O.*, 4 décembre, p. 1870), 10 décembre 1897 (*J. O.*. 11 déc. p. 1401).

Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée. — Discussion et adoption du projet de loi portant approbation d'une convention passée avec la — Séance du 20 janvier 1898 (*J. O.*, 21 janvier, p. 16).

Corps d'armée. — Adoption (urgence) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés ayant pour objet la création d'une nouvelle région de corps d'armée — Séance du 30 novembre 1897 (*J. O.*, 1er décembre, p. 1346).

Dahomey. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi portant approbation d'une convention relative à la délimitation des possessions françaises du — et du Soudan — Séance du 23 décembre 1897 (*J. O.*, 24 décembre, p. 1482).

Douzièmes provisoires. — Adoption du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à l'ouverture de crédits provisoires pour les mois de janvier et février 1898 — Séance du 23 décembre 1897 (*J. O.*, 24 déc. p. 1483).

Droits de douane. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés autorisant le gouvernement à rendre provisoirement applicables par décrets les dispositions des projets de loi portant relèvement de — dès que ces projets auront été déposés — Séance du 10 décembre 1897 (*J. O.*, 11 décembre, p. 140).

Inscription maritime. — Adoption d'un projet d'une proposition de loi relatif à l' — Séance du 20 janvier 1898 (*J. O.*, 21 janvier, p. 19).

Japon. — Discussion et adoption du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant approbation du traité de commerce avec le — Séance du 23 déc. 1897 (*J. O.*, 24 déc. p. 1479).

Officiers. — Adoption (urgence) de la proposition de loi adoptée par la Ch. des dép. sur le cumul des pensions concédées à des — avec des traitements civils — Séance du 23 décembre 1897 (*J. O.*, 24 décembre, p. 1487).

Octroi. — Adoption du projet de loi relatif au cautionnement des receveurs d' — Séance du 20 janvier 1898 (*J. O.*, 21 janvier, p. 19).

Digitized by Google

Police de la chasse. — Discussion de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés modifiant la loi sur la — Séance du 16 décembre (*J. O.*, 17 décembre 1897, p. 1431) — 25 janvier (*J. O.*, 26 janvier, p. 21).

Prestations. — Suite de la discussion de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés ayant pour objet la réforme du régime des — Séance du 9 décembre 1897 (*J. O.*, 10 décembre, p. 1387) — 25 janvier (*J. O.*, 28 janvier, p. 24).

Rapport à succession. — Discussion du projet de loi tendant à modifier divers articles du Code civil relatifs au — Séance du 28 janvier 1898 (*J. O.*, 29 janvier, p. 57).

Réhabilitation. — 1re délibération sur une proposition de loi relative à la — Séance du 28 janvier 1898 (*J. O.*, 29 janvier, p. 59).

Services maritimes postaux. — Discussion et adoption du projet de loi portant approbation d'une convention relative aux — entre la France et l'Algérie — Séance du 23 décembre 1897, (*J. O.*, 24 décembre p. 1472).

Santé publique. — Suite de la discussion sur le projet de loi adopté par la Chambre des députés, relatif à la protection de la — Séance du 16 décembre 1897 (*J. O.*, 17 décembre, p. 1431).

Taxes d'octroi. — Discussion de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, relative à la suppression des — sur les boissons hygiéniques — Séance du 21 décembre 1897 (*J. O.*, 22 déc., p. 1439).

Interpellations et questions. Résolutions.

Affaire Dreyfus. — Interpellations de M. Scheurer-Kestner au sujet des déclarations faites par le président du conseil et le ministre de la guerre à la Chambre des députés, relativement à l' — Séance du 7 décembre 1897 (*J. O.*, 8 décembre, p. 1374) — de M. le Provost de Launay sur le même sujet (même séance) (*J. O.*, p. 1377).

Cercueils de Voltaire et de Rousseau. — Question de M. le comte de Blois au ministre de l'instruction publique relative à l'ouverture des — au Panthéon. Séance du 21 décembre 1897 (*J. O.*, 22 décembre, p. 1450).

Inaction de la justice à Toulouse. — Question adressée par M. Ournac au garde des sceaux relative à l' — Séance du 16 décembre 1897 (*J. O.*, 17 décembre, p. 1429).

Inondés du Gers. — Question adressée par M. Aucoin au ministère de l'intérieur relative aux retards apportés à la distribution de secours aux — Séance du 23 décembre 1897 (*J. O.*, 24 décembre, p. 1484).

Intallation d'un magistrat. — Interpellation de M. Joseph Fake, relative à l' — Séance du 30 novembre 1897 (*J. O.*, 1er décembre, p. 1346).

Laïcisation. — Interpellation de M. Aucoin, relative à la — d'une école congréganiste à Auch. — Séance du 14 décembre 1897 (*J. O.*, 15 décembre, p. 1315).

Pensions de retraite pour la vieillesse. — Question adressée par M. Leydel au ministre de l'intérieur, relative au fonctionnement des — Séance du 16 décembre 1897 (*J. O.*, 17 décembre, p. 1425).

Propagande électorale. — Question adressée par M. Le Provost de Launay au ministre de l'intérieur, sur l'affectation à la — des fonds consacrés aux indigents. — Séance du 16 décembre 1897 (*J. O.*, 17 décembre, p. 1426).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de lois.

Budget de 1898. — Budget des beaux-arts. — Séances des 2 décembre 1897 (*J. O.*, 3 décembre 1897, p. 2677) ; 6 décembre (*J. O.*, 7 décembre, p. 2762) ;7 décembre (*J. O.*, 8 décembre, p. 2777).

Digitized by Google

Budget des cultes. — Séance du 21 janvier 1898 (*J. O.*, 22 janvier, p. 131).

Budget de la guerre. — Séance des 25 janvier 1898 (*J. O*, 26 janvier, p. 175); 27 janvier (*J. O.*, 28 janvier, p. 231); 28 janvier (*J. O*, 29 janvier, p. 265-290).

Budget de la justice. — Séance du 18 janvier 1898 (*J. O.*, 19 janvier, p. 94-105); 20 janvier (*J. O.*, 21 janvier, p. 175-194).

Budget des postes, télégraphes et téléphones. — Séances des 23 décembre 1897 *J. O.*, 24 décembre, p. 3133); 14 janvier 1898 (*J. O.*, 15 janvier, p. 17-35); 17 janvier (*J. O.*, 18 janvier, p. 63-75).

Budget du service pénitentiaire. — Séance du 17 janvier 1898 (*J. O.*, 19 janvier, p. 75-77); 18 janvier (*J. O.*, 19 janvier, p, 85-93).

Budget des travaux publics. — Séances des 7 décembre 1897 (*J. O.*, 8 décembre, p. 2781); 9 décembre (*J. O.*, 10 décembre, p. 2797-2801); 13 décembre (*J. O.*, 14 décembre, p. 2866); 14 décembre (*J. O.*, 15 décembre, p. 2897); 15 décembre (*J. O.*, 16 décembre, p. 2926); 16 décembre (*J. O.*, 17 décembre, p. 2956); 20 décembre (*J. O.*, 21 décembre, p. 3055); 21 décembre (*J. O.*, 22 décembre, p. 3076); 22 décembre (*J. O.*, 23 décembre, p. 3113).

Commerce extérieur. — Adoption (urgence) d'un projet de loi tendant à la création d'un office national du — Séance du 28 janvier 1898 (*J. O.*, 29 janvier, p. 290).

Douanes. — Discussion de proposition de loi portant modification au tarif général des — Séance des 16 décembre 1897 (*J. O.*, 18 décembre, p. 3002); 20 décembre (*J. O.*, 21 décembre, p. 3039).

Douzièmes provisoires. — Discussion et adoption du projet de loi concernant deux — Séance du 22 décembre 1897 (*J. O.*, 23 décembre, p. 3105).

Droit de quai. — Adoption du projet de loi modifiant les conditions de perception du — Séance du 21 décembre 1897 (*J. O.*, 22 décembre, p. 3077).

Forestier (Code). — Adoption (urgence) de 2 projets de loi relatifs au — Séance du 23 décembre 1897 (*J. O.*, 24 décembre, p. 3132).

Gibier. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi concernant les dommages causés par le — Séance du 13 décembre 1897 (*J. O.*, 14 décembre, p. 2866).

Inscription maritime. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi concernant les dommages causés par le gibier — Séance du 18 décembre 1897 (*J.O.*, 14 décembre, p. 2866).

Mécaniciens. — Discussion et adoption (urgence) du projet et des propositions de loi relatifs à la situation des — chauffeurs et agents des trains. — Séance du 17 décembre 1897 (*J. O.*, 18 décembre, p. 2933).

Officiers ministériels. — Adoption (urgence) d'un projet de loi relatif au recouvrement des frais dus aux — Séance du 17 décembre 1897 (*J. O.*, 18 décembre, p. 2985).

Octroi. — Discussion d'une proposition de loi relative à la suppression des taxes d' — sur les boissons hygiéniques. — Séance du 3 décembre 1897 (*J. O.*, 4 déc., p. 2704).

Sénateurs. — Adoption (urgence) d'un projet de loi tendant à modifier la loi du 2 août 1875, sur l'élection des — Séance du 23 décembre 1897 (*J. O.*, 24 décembre, p. 3131).

Tribunaux de commerce. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi, adoptée par le Sénat ayant pour objet de conférer l'électorat aux femmes pour l'élection des — Séance du 20 janvier 1898 (*J. O.*, 21 janvier, p. 108).

Taux de l'intérêt légal. — Adoption d'une proposition de loi concernant le — de l'argent. Séance du 9 décembre 1897 (*J. O.*, 10 décembre, p. 2797).

Digitized by Google

Interpellations et questions. — Résolutions.

Abattoirs. — Interpellation de M. Souhet relative aux — de Firminy. — Séance du 11 décembre 1891 (*J. O.*, 12 décembre, p. 2843).

Affaire Dreyfus. — Questions posées au président du Conseil par M. Castelin sur l' — Séance du 4 décembre 1897 (*J. O.*, 5 décembre, p. 2735). — La précédente question transformée en interpellation par MM. Sembat et de Mun — Séance du 4 décembre (*J. O.*, 5 décembre, p. 2735).

Affaire Zola. — Interpellation adressée par M. le comte Albert de Mun au ministre de la guerre sur les mesures qu'il entend prendre à la suite de l'article publié par M. Zola. — Séance du 13 janvier 1898 (*J. O.*, 14 janvier, p. 7-11).

Agence Havas. — Interpellation de M. Cavaignac reprise par M. Jaurès sur une note de l' — Séance du 22 janvier 1898 (*J. O.*, 23 janvier, p. 155, — du 24 janvier (*J. O.*, 25 janvier, p. 161-171).

Appontements de Pauillac. — Interpellation de M. Chiché, concernant la société des — et la Compagnie du Midi. Séance du 4 décembre 1897 (*J. O.*, 5 décembre, p. 2723).

Catastrophe du Péage de Roussillon. — Interpellations de MM. Michelin et Georges Berry sur la — et ses causes. — Séance du 15 janvier 1898 (*J. O.*, 16 janvier, p. 41).

Chômage des ouvriers des ports occasionné par la peste des Indes. — Question adressée par M. Salis au ministre de l'Intérieur relativement à la répartition des fonds votés au sujet du — Séance du 29 janvier 1898 (*J. O.*, 30 janvier, p. 297).

Délégués mineurs. — Interpellation de M. Basly sur l'interprétation de l'art. 16 de la loi sur les — Séance du 18 décembre 1897 (*J. O.*, 19 décembre, p. 3025).

Dégrèvement des petites côtes foncières. — Interpellation de M. Cavaignac sur le — Séance du 29 janvier 1898 (*J. O.*, 30 janvier, p. 298).

Exposition. — Interpellation de MM. Viviani et Desfarges sur les conditions dans lesquelles sont exécutés les travaux de l' — Séance du 11 décembre 1898 (*J. O.*, 12 décembre, p. 2845).

Gares de Chemin de fer. — Questions adressées par M. Demeloy au ministre des travaux publics sur les librairies des — Séance du 11 décembre 1897 (*J. O.*, 18 décembre, p. 3018).

Montceau-les-Mines. — Interpellation de M. Dejeante sur les causes d'un accident survenu à — Séance du 4 décembre 1897 (*J. O.*, 5 décembre, p. 2729).

Parquet de la Rochelle. — Interpellation de M. Charruyer au sujet d'une arrestation ordonnée par le — Séance du 11 décembre 1897 (*J. O.*, 12 décembre, p. 2852).

Patente. — Interpellation de M. le comte d'Hugues sur la mise à la — d'une section de syndicat agricole dans les Basses-Alpes — Séance du 18 décembre 1897 (*J. O.*, 19 décembre, p. 3019).

Syndicat Dreyfus. — Interpellation de M. de Beauregard sur les mesures prises par le gouvernement pour s'opposer aux manœuvres du — Séance du 23 janvier 1898 (*J. O.*, 25 janvier, p. 171).

Digitized by Google

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit international public et privé.

RICHARD KLEIN. — LOIS ET USAGES DE LA NEUTRALITÉ. Paris, 1898, Chevalier-Marescq et Cie, tome I, in-8, XIX-660 p. 12 fr.

Cet ouvrage est une reproduction améliorée de l'édition originale publiée de 1889 à 1891, à Stockolm, en suédois et intitulée *Neutralitetens Logar*. L'auteur tout en tenant compte de la coutume la rejette lorsqu'elle cesse de répondre à la conscience juridique des nations. Il reproduit des extraits de quelques unes des législations nationales les plus remarquables sur les points qu'il traite. La *Revue* publiera une analyse plus détaillée de cet ouvrage considérable.

A. WEISS. — TRAITÉ THÉORIQUE ET PRATIQUE DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ, tome III. LE CONFLIT DES LOIS. Paris, 1898, Larose, in-8, XIVIIJ-641 p.

M. Weiss publie le troisième volume de son grand traité de droit international privé, où il commence l'exposé des conflits de lois. Le présent volume renferme trois chapitres consacrés aux principes généraux applicables à la solution des conflits de lois, aux conflits de lois relatifs à la personne considérée en elle-même et aux conflits de lois relatifs à la personne considérée dans ses rapports avec la famille. Il faut louer comme dans les précédents volumes la clarté, l'ordonnance, la documentation de l'ouvrage, aussi complète que possible, et la conscience de l'auteur qui n'oublie aucune question.

Economie politique. Finances.

E. LEVASSEUR. — L'OUVRIER AMÉRICAIN. Paris, 1898, Larose, in-8, tome I, XVIII-634 p. tome II-516, p. 20 fr.

L'éminent professeur d'Economie politique du Collège de France a condensé dans ces deux volumes les observations recueillies par lui aux Etats-Unis en 1876 et 1893 et qui ont fait à plusieurs reprises l'objet de son cours. C'est une étude absolument complète, aussi documentée que possible, sur l'un des côtés les plus intéressants de la vie économique aux Etats-Unis. L'ouvrier au travail, l'ouvrier chez lui, les questions ouvrières, telles sont les trois divisions de cet ouvrage qui fait grand honneur à la science française et sur lequel nous espérons revenir bientôt plus complètement.

E. SAYOUS. — ETUDE ÉCONOMIQUE SUR LES BOURSES ALLEMANDES DE VALEURS ET DE COMMERCE. Paris, 1898, Rousseau, in-8, 654 p.

Cette thèse de doctorat est une étude très consciencieuse et très complète de la réforme des bourses en Allemagne. L'auteur a consulté plus de cent négociants, banquiers, économistes, jurisconsultes et journalistes allemands ; c'est dire l'intérêt que présente son étude, à un moment où il est question en France de réformes sur cette question si vitale du régime des bourses.

HENRI SCHUHLER. — L'IMPOT SUR LE REVENU EN PRUSSE. Paris, 1898, Giard, in-8, 248 p.

C'est l'étude des deux lois du 24 juin 1891, sur l'impôt sur le revenu (einkom-

Digitized by Google

mensteuer), et du 14 juillet 1893 sur l'impôt complémentaire (ergänzungssteuer). Au moment où cette question de l'impôt sur le revenu est si agitée en France on lira avec intérêt le livre de M. Schuhler, auquel nous reprocherons de manquer un peu de références.

Droit constitutionnel.

R. Schwartz. — Des droits du Sénat français statuant en matière de lois de finances. Paris, 1898, Giard, in-8, VIII-190 p.

Exposé très clair de cette question du droit des Chambres Hautes en matière de lois de finances.

Sociologie.

L. Gumplowicz. — Sociologie et politique. Paris, 1898, Giard, in-8, 302 p. 6 fr.

M. Gumplowicz est certainement un des auteurs étrangers les plus traduits et par conséquent les plus lus en France. Il le doit à ses qualités de style qui n'ont rien de l'abstraction germanique. Peut-être est-il aussi journaliste qu'homme de science. Mais la sociologie, pour un grand nombre de ses adeptes, tout au moins, est-elle autre chose que du journalisme ?

Scipio Sighele. — Psychologie des sectes. Paris, 1898, Giard, in 8, 231 p. 5 fr.

M. Sighele déjà connu par deux autres ouvrages la *Foule criminelle* et le *Crime à deux* s'attaque au difficile problème de la psychologie collective. C'est à ce point de vue que l'auteur se place pour attaquer à fond le parlementarisme, en visant d'ailleurs surtout celui de son pays.

Louis Giumbaud. — L'employé de l'État en France. Paris, 1898, Giard, in-8, 160 p. 3 fr. 50.

C'est la condition économique et sociale de l'employé de l'Etat en France qu'étudie l'auteur. Un dernier chapitre consacré au fonctionnarisme renferme une explication intéressante de la tendance, si souvent critiquée, du Français, à rechercher les emplois publics.

Droit criminel.

R. Demogue. — De la réparation civile des délits. Paris, 1898, Rousseau, in-8, 366 p. 7 fr.

C'est un mémoire de doctorat, couronné par la Faculté de droit de Paris en 1897 (médaille d'or), sur une question qui figure depuis plusieurs années à l'ordre du jour des différents congrès de droit pénal, et que vient de discuter la *Société générale des prisons*. Le mémoire de M. Demogue est le travail le plus complet qui existe sur ce sujet. Son étude se divise en deux parties : la première consacrée au droit français, la seconde à la recherche des améliorations législatives possibles.

Féminisme

Louis Franck. — La femme-avocat. Paris, 1898, Giard, in-8, XVIII-313 p. 6 fr.

Ouvrage écrit à l'occasion de la tentative faite en France par Mlle Chauvin de se faire inscrire au barreau. M. Franck soutient toutes les causes féministes quelles quelles soient. C'est un spécialiste du féminisme. Il ne fait pas seulement des livres sur le féminisme, il prépare des projets de lois, même un code féministe. C'est le *féminisme fait homme !*

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Digitized by Google

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal); Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven); Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie); Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton); Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht); M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne); Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino); Sitta (Univ. de Ferrare); Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse); Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon :M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. les professeurs Aschehoug, Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal: MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère (Univ. de Genève); Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction: J. LAMEIRE, agrégé à la Faculté de droit de Lyon.

Digitized by Google

LA REVUE
du Droit public et de la Science politique
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

Par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... ..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... .... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... . **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD et Cie, 8, rue Ricordaine.

Digitized by Google

Cinquième Année. N° 2. Mars-Avril 1898.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — LES PARTIS POLITIQUES AUX ÉTATS-UNIS (*suite*), par **M. Lawrence Lowell.**
II. — LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE, par **M. R. Saleilles.**
III. — L'AUTONOMIE CUBAINE ET LE CONFLIT HISPANO-CUBAIN, par **M. A. Mérignhac.**
IV. — CHRONIQUE POLITIQUE, par **MM. Zédyx** (France) et **Ch. Borgeaud** (Suisse)
V. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS : M. A. POSADA, *Traité de droit administratif suivant les théories philosophiques et la législation positive ;* **C. R.** par **M. R. Altamira.**
VI. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques français (*Revue des Deux-Mondes*, *Revue de Paris*, *Revue Bleue*), par **M. F. Moreau.**
VII. — VARIÉTÉS : *Jacques Berney*, par **M. Ch. Borgeaud.**
VIII. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.
IX. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.
X. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

Digitized by Google

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, procureur général à Aix; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Lfseur, Henry Michel, Saleilles, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); Michoud, R. Beudant (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Pic, Souchon (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio; De Lapradelle, chargé de cours à l'Univ. de Grenoble.

Allemagne: MM. les prof. Gierke (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Liszt, Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, von Seydel (Univ. de Münich); Stieda (Univ, de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty, von Risch, von Stengel (Univ. de Würzbourg); MM. les privat doc. Bornhack, Anschütz (Univ. de Berlin); Harburger (Univ. de Munich); von Mayr (Univ. de Strasbourg).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de st Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

Digitized by Google

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

AUG 4 1898

LES PARTIS POLITIQUES AUX ÉTATS-UNIS

X

Organisation des partis pendant la guerre de l'Indépendance. — Ils sont dirigés par des comités sans mandat. — Après la constitution c'est l'assemblée de tous les citoyens du comté qui les dirige. — On arrive plus tard au système de la délégation. — Organisation du *caucus* du Congrès et des *caucus* législatifs d'Etat. — Fin du système du *caucus* du Congrès. — Les deux partis demandent des assemblées nationales, des délégués des différents Etats. — Les nominations aux fonctions électives faites par tous les électeurs du parti. — La direction de la campagne confiée à un comité permanent. — Détails sur le mode d'élection des divers fonctionnaires. — De l'étendue des diverses circonscriptions électorales. — Des assemblées primaires et de leur procédure. — Comités permanents pour l'étude des projets de loi. — Leur mécanisme. — Mode d'élection de ces divers comités.

Durant la guerre de l'Indépendance et pendant quelques années encore les nominations furent faites et l'action politique fut dirigée par des comités privés de *leadingmen*, par des sociétés patriotiques, et par des meetings en masse de citoyens, qui souvent désignaient des comités de correspondance pour s'entendre avec les autres corps et se concerter ensemble sur tous les détails utiles. Comme alors il n'y avait

Digitized by Google

point encore de parti présentant une large surface, les affaires à traiter étaient simples et pouvaient aboutir sans complication. Il n'en fut plus de même après l'adoption de la Constitution et la formation des partis Fédéraliste et Républicain, et cependant il se passa quelque temps encore avant qu'apparût une organisation nationale des partis. Tout d'abord l'influence des *leaders* dépendit uniquement de la faveur spontanée des coteries locales, faveur entretenue par la conversation et par des lettres volumineuses ; et l'on eut recours aux mêmes moyens pour assurer l'entente entre les principaux personnages des différentes parties du pays. Les Fédéralistes conservèrent jusqu'à la fin cet usage, mais le parti républicain établi sur une base plus démocratique, chercha d'autres moyens de maintenir l'union parmi ses partisans sur la question capitale des élections présidentielles. Ils recoururent donc au « caucus congressiste » dont nous avons déjà mentionné l'apparition et la chute. On y vit bientôt un tentative sans avenir et sans fruit, et on l'abandonna avant d'avoir rien autre pour le remplacer.

Bien que les partis aient grandi en général en dehors des questions nationales et que leur formation soit venue pour ainsi dire d'en haut, leur organisation procéda d'en bas ; voilà pourquoi nous devons revenir sur le mécanisme politique local. Des trois agents ci-dessus mentionnés, les sociétés patriotiques disparurent ; les comités privés se changèrent en assemblées publiques ou *Caucus* de tous les électeurs du parti dans la localité, en vue du règlement des affaires locales ; les meetings en masse continuèrent de se tenir, mais avec l'accroissement de la population et son extension à l'intérieur des terres, ils cessèrent de comprendre une fraction considérable de la communauté, et n'eurent jamais aucun caractère représentatif. Pour la nomination des fonctionnaires des comtés, des membres du Congrès et de ceux des législatures d'Etat, on établit des assemblées composées de délégués choisis par des groupes (caucuses) d'électeurs du parti dans les plus petits districts. Cet état de choses fut le germe de l'organisation de parti que l'ont vit plus tard. Il avait le grand avantage de dispenser le citoyen ordinaire d'un voyage au comté pour y prendre part aux réunions, et par là de lui éviter

Digitized by Google

beaucoup de dérangements, mérite que les Américains ont toujours vivement apprécié ! Il paraissait devoir être complètement approuvé, et grâce à lui les nominations semblaient faites par la masse du parti en dehors de la pression de toute autorité.

Avant la fin du siècle dernier, on avait essayé de réunir en assemblée le peuple entier de chaque Etat pour l'élection du gouverneur, et cette pratique avait été l'occasion de troubles graves ; ces assemblées finirent par tomber en désuétude, surtout par suite de la difficulté de s'y rendre à cause du mauvais état des routes. En fait, la tentative était prématurée. Il y avait, cependant, un groupe d'hommes représentant l'Etat qui se réunissaient chaque année : c'était le corps législatif de l'Etat. Il était naturel, par là même, que les membres d'un parti appartenant au corps législatif agissent conformément aux idées de ce parti dans toutes les questions intéressant l'Etat, et notamment dans la nomination des fonctionnaires. Le *caucus* législatif, comme on appela le meeting tenu à cet effet, prit naissance vers 1800, et devint bientôt d'un usage général. Il ne prêtait pas à toutes les objections faites contre le « caucus » du Congrès, et par suite il vécut plus longtemps, mais il avait deux graves défauts. On pouvait lui reprocher de mettre des hommes choisis pour une fonction à même de s'en arroger une autre, car grâce à lui les personnes déléguées uniquement pour voter les lois acquéraient le pouvoir de dicter les nominations de fonctionnaires. De plus, il ne représentait qu'imparfaitement la communauté, car un district qui se trouvait avoir élu des membres d'un parti n'avait aucune voix dans les délibérations de l'autre. On remédia à ces inconvénients en ajoutant au « caucus » des délégués des districts dont les représentants n'appartenaient point au parti. Mais ce n'était là qu'un procédé temporaire. Vers 1812, l'assemblée générale de tout le peuple de l'Etat commença à être rétablie en Pensylvanie, et une douzaine d'années après les nouveaux venus de la politique, qui arrivaient au pouvoir dans les autres Etats, poussèrent à l'adoption de ce système, sentant bien que leur influence serait plus grande dans une assemblée que dans le comité législatif de la capitale de l'Etat, où les anciens leaders régnaient en maîtres. Leurs efforts furent si bien cou-

Digitized by Google

ronnés de succès que dans l'espace de dix ans l'assemblée eut bel et bien supplanté le « caucus » dans tous les Etats où un parti ne jouissait pas d'une prépondérance incontestée.

Cette nouvelle organisation fut ainsi adoptée pour les Etats mais on ne l'appliqua pas encore à l'élection du Président. Le « caucus » du Congrès avait cessé d'exister, et l'élection de 1824 montra la confusion qui résulte de l'absence de toute méthode nationale dans le choix des candidats. Les nominations faites par les corps législatifs des Etats et par les meetings en masse ne comblaient point cette lacune, parce qu'elles n'assuraient pas une entente commune et une concentration des efforts de tout le pays. Tout le monde le sentit si bien à peu près au même moment qu'à la fin de la première présidence de Jackson, les deux partis réclamèrent des assemblées nationales de délégués des différents Etats, et de cette façon la nouvelle organisation de parti se trouva complète. Vers 1835, les partisans de Jackson avaient perfectionné leur organisation par une série presque complète d'assemblées du comté, de l'Etat, et de la nation, et vers 1844, ses adversaires en firent autant.

Les organisations existantes des deux partis ne sont pas exactement pareilles dans tous les détails, et il se rencontre beaucoup de variations locales, mais le plan général est à peu près le même partout (1). Il a pour base ce principe que les nominations aux fonctions électives sont faites par tous les électeurs appartenant au parti, tandis que la direction de la campagne et le règlement des détails sont confiés à un comité permanent désigné par eux à cet effet. Quand il s'agit de fonctionnaires locaux dont l'autorité s'étend à un territoire restreint, les électeurs du parti s'assemblent en personne et choisissent eux-mêmes les candidats. Quand il s'agit d'un fonctionnaire plus important, qui administre un district si vaste et si populeux, que ce procédé soit impraticable, ils sont représentés par une assemblée de délégués choisis par les réu-

(1) Les descriptions les plus complètes de l'organisation et du fonctionnement des partis aux Etats-Unis ont été faites par des étrangers ; ce sont celles de Bryce dans son *American Commonwealth* et d'Ostrogorski dans les *Annales de l'École Libre des Sciences Politiques* pour 1888, 1889. L'*Encyclopedia of Political science* de Labor contient aussi beaucoup de monographies excellentes sur le sujet, et l'ouvrage de Dallinger intitulé : *Nominations for Elective Office* (Harvard, Historical studies) est extrêmement précieux.

Digitized by Google

nions plus petites ; et pour les étendues plus vastes encore l'assemblée envoie des délégués à une autre assemblée qui fait les nominations ; le nombre de degrés intervenant entre les électeurs du parti et le corps qui choisit le candidat dépend, naturellement, beaucoup de l'étendue du district électoral. Ce qui constitue l'unité politique est ordinairement la circonscription communale dans les campagnes et le quartier dans les villes. C'est là que les électeurs du parti s'assemblent en un meeting appelé primaire ou « caucus », choisissent un président et d'autres dignitaires, et nomment les candidats aux fonctions locales. C'est là aussi qu'ils élisent un comité pour la ville ou le quartier, et des délégués aux assemblées de l'Etat, du Comté et de la Cité, et à toutes les autres assemblées quelles qu'elles soient, comme celles où sont nommés les Congressistes, les membres des corps législatifs des Etats ou les juges des districts. Ces assemblées primaires, il est bon de l'observer, sont les sources de l'activité politique et la porte d'entrée de la vie politique. C'est par elles que sont nommés tous les fonctionnaires électifs, les fonctionnaires locaux directement, les autres par des assemblées de délégués qu'elles ont choisis. Cela est vrai pour tous les endroits où les partis politiques prévalent, et ils prévalent universellement, sauf dans quelques communes rurales et dans certaines villes de second rang de la Nouvelle Angleterre (1).

La procédure des diverses assemblées est similaire, quoique plus ou moins minutieuse selon les cas. Ce sont les assemblées nationales auxquelles on apporte de beaucoup le plus de soin. L'assemblée est convoquée par le président du comité permanent et l'on choisit ensuite un président temporaire, dit président de l'assemblée. Ceci est simplement préliminaire, car l'assemblée ne peut pas commencer ses travaux proprement dits avant que ses membres soient accrédités, et comme deux délégués rivaux revendiquent quelquefois le même mandat, il est nécessaire de décider lequel des deux aura le siège. Dans ce but on désigne un comité de créance, dont les pouvoirs, nous le verrons, prêtent à de graves abus, d'autant que les assemblées des Etats particuliers ou de la nation sont très

(1) Dans les parties reculées du Sud, la vieille pratique anglaise de l'auto-élection du candidat se maintient encore avec une certaine vigueur.

Digitized by Google

nombreuses, comprenant toujours plusieurs centaines de membres et quelquefois deux mille. De telles assemblées ne siégeant que pendant un temps assez court, seraient dans un état de confusion irrémédiable si leurs travaux n'étaient préparés à l'avance, étant donné surtout qu'on leur demande aussi bien de formuler un programme de principes que de faire des nominations. Aussi désigne-t-on également des comités d'organisation permanente et d'étude des projets de loi. Dans les assemblées nationales, tous ces comités comprennent un membre de chaque Etat choisi par la propre délégation de celui-ci ; dans les autres, ils sont habituellement désignés par le président temporaire, qui jouit ainsi du pouvoir d'influer sérieusement sur tous les travaux de l'assemblée. Après que le rapport du comité de créance a été fait et adopté, le comité d'organisation permanente propose les noms du président permanent et des autres dignitaires, qui sont presque toujours acceptés ; et alors l'assemblée est prête à entendre et à voter le programme, et à mettre aux voix les noms des candidats aux fonctions publiques.

Les réunions primaires et les assemblées ont été appelées les organes législatifs des partis. Leur mécanisme exécutif consiste dans les comités permanents de la ville, du quartier, de la cité, du comté, de l'Etat et de la nation. Ces corps convoquent les diverses réunions primaires et assemblées, recueillent et répartissent les fonds du parti, organisent les meetings publics, dressent la liste des orateurs et en général dirigent la campagne d'accord avec les candidats eux-mêmes. Leur mode de désignation n'est pas uniforme. Ils sont ordinairement élus par la réunion primaire ou l'assemblée du district dans lequel ils fonctionnent ; mais quelquefois les membres sont choisis par les représentants de plus petits groupements, comme dans le cas des comités nationaux, où la délégation de chaque Etat choisit un membre ; et quelquefois, comme dans le cas des comités de la cité, les membres sont élus directement par les réunions primaires ou par les comités de quartier. On peut ajouter que toutes les fois que le comité permanent est considérable, il choisit un comité exécutif moins nombreux auquel il transfère effectivement ses pouvoirs.

Digitized by Google

XI

Critique de cette organisation des partis. — Les intrigants font la loi dans les assemblées primaires. — Négligence des citoyens à se rendre aux assemblées primaires. — Les politiciens s'en emparent. — Leur programme, élaboré à l'avance, a toujours du succès. — Stratagèmes frauduleux employés par les politiciens. — Les politiciens exerçant leur pouvoir dans les comités permanents. — Hiérarchie et rapports des divers comités. — Le pouvoir politique est aux mains de la minorité. — L'élite des citoyens ne prend presque aucune part à la politique. — Motifs de cette abstention. — En quoi consistent les profits des politiciens. — Frais des campagnes électorales. — Ressources des partis pour y faire face.

Au premier abord, l'organisation des partis semble éminemment démocratique. Il ne semble pas qu'on puisse lui faire de reproche sérieux. Cette apparence a aveuglé le peuple. En général ce n'est pourtant qu'un masque dont se couvre le depotisme d'une classe peu nombreuse d'actifs intrigants. En réalité elle prête par elle-même et tout naturellement à ce résultat. Une bande peu nombreuse, mais énergique et bien unie, a plus de chances dans une assemblée primaire qu'un groupe beaucoup plus considérable ayant un objectif commun, mais sans plan concerté à l'avance, et sans habitude de l'action d'ensemble. De plus, un très grand nombre des citoyens industrieux et économes n'assistent jamais à l'assemblée primaire, bien que beaucoup d'entre eux aillent aux urnes consciencieusement et avec une extrême régularité. En dépit de tout ce qui a été dit et écrit sur le sujet, ils n'arrivent pas à voir que le choix du candidat du parti est beaucoup plus important que son élection. Aussi est-il facile aux gens qui se vouent à la politique de se rendre maîtres des réunions primaires et par elles des assemblées et des comités permanents. Même quand ils n'ont pas obtenu la majorité dans les réunions primaires, leurs accointances avec les uns et les autres, leur habitude de la discipline, leur connaissance approfondie de la procédure leur donnent un immense avantage. Cette réunion ne siège qu'un jour ou deux, et une période aussi courte ne laisse pas le temps à leurs adversaires, qui viennent des différentes parties de l'Etat et qui connaissent peu de monde personnellement, de s'organiser et de s'entendre en vue d'un plan commun d'action. Aucune facilité n'est donnée à de nouveaux *leaders* d'acquérir de l'influence ou de gagner la con-

Digitized by Google

fiance générale et par conséquent le programme des politiciens, soigneusement préparé à l'avance, a toutes chances de succès.

Dans les endroits où l'un ou l'autre des partis, ou tous les deux, sont particulièrement corrompus, ces moyens d'influence sont encore augmentés par plusieurs stratagèmes frauduleux. Quelquefois les assemblées primaires ont été convoquées à si bref délai que seules les personnes averties à l'avance peuvent y venir ; d'autres fois elles ont été « emballées », comme l'on dit, c'est-à-dire que des gens qui n'appartenaient point au parti ont été raccolés en nombre suffisant pour battre l'opposition ; d'autres fois encore les suffrages réellement exprimés ont été comptés avec fraude, et l'on a déclaré un faux résultat ; et dans des endroits où la majorité des délégués à une assemblée a été hostile, on a vu un nombre suffisant de délégués rivaux faire pencher la balance, et le comité de créance se prononcer en leur faveur. Ces ruses ont été possibles parce que le comité permanent, soit directement, soit par le moyen de son président, qui convoque le meeting, ou de son « nominee », le président temporaire, jouit d'un pouvoir absolu quant à l'organisation préliminaire du meeting ; et jusqu'à ce que l'on eût commencé à règlementer par des statuts les réunions primaires et les assemblées, il n'y avait aucun remède à ce mal.

C'est, en réalité, par les divers comités permanents que les politiciens de profession exercent leur pouvoir. A part les abus exceptionnels d'autorité que nous venons de décrire, ces groupes préparent et le plus souvent dirigent à leur gré l'action des réunions primaires et des assemblées. C'est leur affaire de se tenir informés de tous les incidents de la politique à l'intérieur de leur district ; d'être au courant de l'attitude, des opinions, des ambitions et des rivalités des chefs de file, de régler leurs querelles, de savoir quelles influences on peut faire agir sur eux, quels sont leurs partisans et quel parti on en peut tirer. Les comités locaux répandus par tout l'Etat sont en union étroite avec un comité central, et toute la hiérarchie qui en résulte, avec ses corps d'agents innombrables, est appelée d'un nom technique « la machine ». Sa force est basée sur son organisation, son élasticité,

Digitized by Google

sa discipline sévère, et par dessus tout sur le soin que l'on prend d'entrer en relations personnelles avec les hommes importants de la localité dans toutes les parties de la communauté, et sur la notion précise de la situation politique de chaque district. L'acquisition de cette connaissance exige une somme immense de travail, son usage fructueux exige infiniment de tact et d'adresse, et la vie des partis en Amérique a engendré une classe d'hommes possédant à un degré très remarquable une habileté d'un certain genre, les grands machinistes politiques.

Ce fait que le pouvoir politique dans une commune est exercé par un petit nombre d'hommes peut n'être pas démocratique, mais il n'est pas nécessairement un mal. Il dépend de la qualité de ces hommes qu'il en soit un ou non ; et l'on ne peut pas dire qu'en Amérique le système de l'organisation des partis ait en général mis le pouvoir aux mains des plus honnêtes. Il est aujourd'hui de mode d'exagérer la perversité des politiciens et de se faire une idée générale inexacte en ne considérant que ce qu'il y a de plus mauvais dans le pays ; mais il n'en est pas moins vrai que les hommes les plus actifs, les plus intelligents et dont les principes sont le plus élevés ne prennent point, en règle générale, une part active à la politique. Ils sont profondément engagés dans leurs affaires personnelles ; l'interminable série des basses intrigues de la politique est une mince tentation pour l'ambition, ils n'ont aucun motif de s'y lancer, sauf peut-être l'esprit public qui n'est point chez la plupart des gens une passion dévorante. Ils veulent bien faire à l'occasion un grand effort, mais un travail continu les trouve récalcitrants.

Il y a, d'autre part, une classe inférieure d'hommes qui trouvent à la fois dans cette occupation un plaisir et un moyen d'existence, et c'est elle qui fournit la grande majorité des petits politiciens. Leur rétribution pécuniaire se présente d'abord sous forme de fonctions dans la nation, l'Etat et la cité, car l'usage des « spoils » qui fut d'abord érigé en système à New-York se répandit par tout le pays après l'élection d'Andriew Jackson, et devint le moyen régulièrement employé par les *leaders* pour payer leurs troupes. Il n'a point été, cependant,

Digitized by Google

l'unique salaire de ces agents. On les a loués aussi pour distribuer des bulletins près des salles de vote, et pour rendre beaucoup d'autres services dans les jours d'élection. En fait, les frais d'une campagne même parfaitement légale sont extrêmement considérables, et la plupart tournent au profit des agents du parti, soit directement, soit indirectement. Or il faut que tout cet argent se trouve quelque part, car les candidats ne paient pas eux-mêmes, comme en Europe, les dépenses de leur propre élection, et il ne leur serait pas aisé de le faire, parce que l'élection de plusieurs dignitaires a lieu au même moment dans le même districts, et l'élection des divers candidats du parti doit être nécessairement conduite avec ensemble. L'argent nécessaire est donc, en conséquence, principalement recueilli et dépensé par le comité du parti. Les cotisations des candidats forment une source de revenu ; les présents volontaires des personnes intéressées au succès du parti en fournissent une autre, et l'on en imagina une troisième peu après la guerre civile sous forme d'un impôt sur les fonctionnaires qui seraient sûrs de perdre leur place si le parti opposé devenait victorieux. Il était proportionné aux honoraires de la fonction, et l'on vit qu'il était facile à recueillir et grandement fructueux. De cette façon l'organisation des partis se maintient et les troupes demeurent fidèles et satisfaites.

XII

Le parti est une armée en campagne. — La mobilisation des électeurs décidant la victoire. — Nécessité d'une discipline de fer. — Système dit du « *Boss* ». — Son caractère démoralisateur. — Démoralisation politique profonde dans les grandes villes. — Les trésors municipaux au pillage. — Rappel de l'histoire de Tammany à New-York. — Dictature de James Fazy à Genève, rappelant le « *Boss* » américain. — Différence entre les Etats au point de vue de l'organisation des partis. — Certains Etats n'ont jamais de « *Boss* ». — Différence entre les mœurs politiques de l'Ohio et celles du Massachussets. — La sphère des partis ne dépasse pas celle de l'Etat particulier.

La comparaison du parti à une armée est juste. Une élection est une bataille entre des forces opposées, et pour une large part des politiciens de profession l'objectif réel est le butin, le programme étant pour eux un cri de guerre plutôt qu'un motif. Ce qui décide de la victoire, c'est de faire venir aux urnes

Digitized by Google

le plus grand nombre possible de partisans peu zélés par eux-mêmes, et en réalité, comme on l'a dit justement, la vraie raison d'être d'une organisation aussi parfaite que possible du parti, est l'immense effort nécessaire pour mobiliser l'énorme masse des électeurs inertes.

Une obéissance rigoureuse et la concentration de l'autorité ajoutent grandement à la puissance de combativité d'un parti, et c'est ce qui rend utile l'influence d'un « ring » c'est-à-dire d'un petit groupe d'hommes dont chacun commande un district séparé. En outre, plus les forces opposées sont égales, et plus aussi doit être vigoureux l'effort, comme plus grande doit être la subordination militaire. Aussi, a-t-on vu, dans ces dernières années, et notamment dans les Etats où l'opinion générale est douteuse, le pouvoir exposé à passer entre les mains d'un seul leader ou « Boss » qui gouverne le parti despotiquement, distribue à ses partisans les faveurs disponibles, et punit le moindre essai de révolte contre son autorité par l'expulsion du parti et l'exclusion de tous ses privilèges. Le système du « Boss » on le comprend, est profondément démoralisateur.

Il porte chaque électeur à se considérer comme un chiffre ou comme un esclave, et il expose le « Boss » lui-même à la tentation presque irrésistible de rejeter tout scrupule quant aux moyens d'acquérir et de maintenir son pouvoir, et de fortifier sa situation par la corruption (1).

C'est dans les grandes cités que les conditions de la politique sont, à beaucoup près, les pires. Ces cités sont une plaie pour le gouvernement américain ; on s'y occupe régulièrement de piller le trésor public. Il est inutile de répéter l'histoire de Tammany dans le New-York, ou de dire comment cette organisation se fit des revenus sur les corporations ou les individus en accordant des privilèges, en prêtant assistance à toutes sortes d'entreprises légales ou illégales ; comment elle passa des marchés onéreux pour la cité et en partagea les profits et comment la police en retira régulièrement un bénéfice pour lui avoir permis toutes sortes de transgressions de la loi. Les « rings » et les « bosses » dans les cités, ont été beaucoup aidés

(1) L'étude philosophique la meilleure, et de beaucoup, du système du « Boss » se trouve dans « Le Boss » qui est une imitation du « Prince » de Machiavel.

Digitized by Google

par le mécanisme américain des partis dans l'accomplissement de leurs desseins, mais on ne peut guère affirmer que ce soit la seule cause de la corruption municipale. James Fazy, sans avoir à sa disposition l'organisation américaine des partis et dans des conditions beaucoup moins favorables, devint aussi complètement le « Boss » de Genève que Twed était celui de New-York. Tammany a un système de réunions primaires qui semble en théorie, d'une haute perfection et d'une grande loyauté, mais en réalité tout cela est une imposture, un masque très transparent qui vraisemblablement ne trompera plus personne. Si le mécanisme des partis n'avait pas existé, on aurait trouvé d'autres moyens d'obtenir le même résultat. La cause principale de l'état des affaires dans les cités est l'indifférence des classes laborieuses et économes et la présence d'une masse énorme d'immigrants qui forment le genre de prolétariat le plus accessible à la corruption.

Dans toute étude sur les partis politiques aux Etats-Unis, il faut toujours se rappeler qu'aucune description n'est vraie de toutes les portions du pays. La situation des grandes cités à ce point de vue est mauvaise partout, mais, elles mises à part, le degré d'influence de la « machine », la centralisation de son pouvoir, la qualité et la note morale des hommes politiques, leur indépendance dans l'action et le compte qu'ils tiennent de l'opinion publique varient beaucoup d'Etat à Etat. Beaucoup d'Etats par exemple, et notamment ceux dans lesquels un parti jouit d'une prépondérance marquée, n'ont jamais de « boss ». Le degré dans l'application du système des « spoils » diffère aussi beaucoup. Dans l'Ohio, l'élection d'un nouveau gouverneur du parti opposé à son prédécesseur est immédiatement suivie du changement des administrateurs, des médecins, des serviteurs et même des frotteurs de parquets de tous les hospices d'aliénés entretenus par l'Etat, au lieu que l'auteur de cette étude fut pendant plusieurs années, membre du bureau d'administration d'un hôpital de l'Etat dans le Massachussets sans savoir à quel parti appartenait chacun de ses collègues. Les administrateurs ne savaient ni ne cherchaient à connaître les opinions politiques de leurs subordonnés ; et quoique un solliciteur pour une place quelconque fut recommandé à l'occasion par

Digitized by Google

un homme politique, cela ne lui assurait point une faveur plus grande. Il ne faut pas oublier non plus que, bien que les partis aient le plus souvent pour base des questions d'intérêt général pour tous les Etats-Unis, le fonctionnement de la machine ne s'étend point en réalité au-delà des limites de l'Etat. Grâce en partie à la jalousie locale, et pour une autre part à l'immensité du travail et à la difficulté de tenir tant de fils dans une seule main, il n'y a jamais eu de « boss » national. La « machine » d'un Etat particulier a souvent été maîtresse des nominations intéressant la nation entière mais le pouvoir central n'a jamais pu prendre en main le patronage de l'Etat. Par suite, les organisations de parti dans les différents Etats ont pu se développer indépendamment les unes des autres et conserver leurs particularités.

XIII

Essais tentés pour remédier aux défauts du système. — Beaucoup d'électeurs se décidant à transgresser les ordres du *Caucus*. — Malheureusement il n'y a là qu'un palliatif. — Essais insuffisants d'une politique d'affaires. — Tentatives pour refréner le mal par voie législative. — Abus de la désignation des fonctionnaires par les chefs de parti. — Loi de 1883 décidant que certaines catégories de fonctionnaires seront nommés au concours. — Ce système de nomination s'étendant maintenant à près de la moitié des fonctions fédérales. — Abus dans le mode de votation. — Longues listes dont le contrôle était facile aux chefs de partis. — Impossibilité de toute candidature indépendante. — Réformes législatives à ce sujet, assurant l'indépendance des électeurs. — Statuts destinés à régler la tenue des assemblées primaires. — Le résultat de ces diverses mesures ne peut encore être apprécié. — Bonnes résolutions de la jeune génération.

Durant ces vingt-cinq dernières années, on a généralement reconnu les vices de cette politique de la « machine », et plusieurs essais ont été tentés pour y remédier. Le premier résultat de cet éveil de la conscience publique a été la détermination prise par beaucoup de bons citoyens de voter sans tenir compte des indications du « Caucus ». C'était en soi un résultat considérable, car la machine tirait surtout sa force d'un sentiment de fidélité au parti que les politiciens avaient réussi à rendre aussi sacré pour l'esprit public que la fidélité à la nation. Cette volonté des hommes indépendants de voter contre les mauvais candidats sans avoir égard au parti a quelquefois donné lieu à de bonnes élections. Mais c'est là un re-

Digitized by Google

mède très imparfait. A moins que ces hommes ne soient assez nombreux pour avoir des chances de faire pencher la balance du pouvoir, leurs menaces ne servent de rien, et en se séparant du parti, ils cessent d'être membres des corps électoraux.

De plus, aussitôt qu'il s'élève une question importante, l'intérêt se concentre sur elle, et toute autre question disparaît. Il s'est produit un autre mouvement analogue dans la formation, au sein des cités, d'associations libres de « non-partisans », formées de marchands et d'autres hommes occupant diverses situations. Elles ont quelquefois fait de bonne besogne pendant assez longtemps dans les petites cités où les noms des citoyens privés sont bien connus de toute la communauté, mais, dans les grandes, leur influence, quoique décisive pour un moment, a été de courte durée, car elles ont été des oligarchies, tout autant que des « machines » de parti, sans apparence de base démocratique.

On s'est efforcé aussi de faire travailler les organisations de parti à corriger elles-mêmes leurs propres défauts, et elles y ont réussi dans une large mesure, mais principalement, on le devine, où il y en avait le moins besoin.

Finalement, on a appelé à l'aide la législation. La tentative d'apporter remède au mal par des statuts a revêtu deux formes distinctes : l'une dirigée contre les ressources et les moyens de discipline par lesquels les politiciens partisans de la « machine » recrutent et conduisent leurs troupes ; l'autre, dirigée contre le fonctionnement frauduleux de la machine elle-même. La grande ressource des chefs de partis pour récompenser leurs affidés, et pour stimuler leur enthousiasme et leur fidélité, consistait dans les fonctions publiques qui étaient régulièrement distribuées par les leaders victorieux à leurs adhérents. Le fonctionnaire, en réalité, occupait sa fonction par une sorte d'investiture féodale, car il était tenu, en temps d'élection, de se mettre en campagne et de combattre avec son chef. Cet usage fournissait aussi un revenu en espèces sonnantes, à cause de la taxe imposée aux fonctionnaires au profit des fonds de campagne, et des offrandes volontaires qu'on leur demandait sous peine de destitution. Ce système était donc inappréciable pour le politicien de la « machine ».

Digitized by Google

Il lui procurait une armée de partisans et un revenu aux frais de l'Etat. Mais il prêtait le flanc à des objections si sérieuses que les réformateurs purent l'attaquer avec succès. Le partage du butin étant le résultat de la victoire, le pillage devenait l'objectif de la lutte, et l'on voyait des motifs absolument sordides présider au début de toutes les querelles politiques. C'était, on le comprend, démoralisant à l'excès, mais ce n'était pas le seul mauvais résultat du système. Le peuple apprenait à envisager les fonctions publiques comme un privilège personnel plutôt que comme une charge de confiance publique et le changement incessant des fonctionnaires faisait tort à la bonne gestion du service. Une loi fut donc portée par le Congrès de 1883 pour interdire tout impôt prélevé sur les fonctionnaires dans un but politique, et pour décréter que les fonctionnaires des services classés seraient élus parmi les candidats les mieux notés dans un concours *ad hoc*, le Président étant autorisé à déterminer de temps en temps les fonctions comprises dans ces services. Cette loi ne fut appliquée d'abord qu'à un nombre relativement restreint de fonctions. Mais les présidents successifs ont étendu à tel point les services classés qu'à l'heure présente cette dénomination met presque la moitié des places à la disposition du gouvernement national, la plupart des autres n'étant guère que de petites fonctions rurales très secondaires. Beaucoup d'Etats ont décrété des lois analogues et porté ainsi un coup violent au pouvoir despotique de la machine. Naturellement, la plupart des politiciens de profession ont été hostiles à cette réforme, tandis que la grande masse du peuple y est restée totalement indifférente, et l'importance du résultat obtenu montre quelle influence peuvent exercer quelques hommes soutenus par une idée morale.

Une autre classe de règlements dirigés contre le pouvoir de la machine vise le mode d'élection. Primitivement on votait en jetant dans l'urne un morceau de papier contenant le nom de la personne pour laquelle on votait; et comme chaque élection porte sur un certain nombre de charges, ordinairement de dix à vingt, c'était l'usage dans chaque parti d'imprimer sur un seul bulletin les noms de tous ses candidats. Au point de vue de la « machine », cela présente plu-

Digitized by Google

sieurs avantages. Il devenait aisé pour le concitoyen ordinaire de voter avec ce bulletin imprimé, et laborieux de faire autrement. On pouvait s'assurer si un homme dont on avait acheté la voix, ou qui faisait profession d'appartenir au parti, votait suivant les instructions reçues, car toute altération du bulletin était facile à remarquer. Enfin cela donnait l'occasion de payer des hommes pour distribuer les bulletins. Dans les grandes cités, plusieurs milliers de personnes y étaient employées, et elles étaient payées principalement au moyen de taxes levées sur les candidats. C'était là, par conséquent, un moyen de payer les mercenaires politiques, et cette forte dépense, impossible à éviter, rendait toute lutte avec l'organisation régulière du parti extrêmement difficile à tout candidat indépendant ou à toute association de réforme. On a cherché un remède à ces maux dans ce qu'on appelle le bulletin Australien, ou bulletin officiel imprimé par le gouvernement, et sur lequel est placé, au-dessous du titre du poste à remplir le nom de chaque candidat désigné par un parti politique régulier ou par un nombre déterminé de citoyens. On donne un bulletin à chaque électeur, et avant de le déposer dans l'urne, il doit l'emporter dans un appartement secret et là faire une marque devant le nom du candidat pour lequel il désire voter. Des règlements de ce genre, plus ou moins rigoureux, ont été établis dans ces derniers temps dans presque tous les Etats de l'Union. Peut-être est-il trop tôt pour apprécier leur efficacité, mais on peut dire que les réformateurs on été satisfaits partout où la force du règlement n'a pas été délibérément atténuée au profit de la machine.

La législation dirigée contre le fonctionnement frauduleux de la machine elle-même a été d'un caractère différent et s'écarte absolument des doctrines établies. Jusqu'à ces derniers temps c'était un principe universellement reçus que les partis, ne faisant que recommander des candidats ou conseiller l'adoption de certaines lignes de conduite politique et ne jouissant d'aucune autorité reconnue par la loi, étaient tout à fait en dehors de la législation. Mais quand on vint à se rendre compte de leur immense pouvoir, on sentit la nécessité de les empêcher par la loi d'en abuser. Depuis quinze ans on a donc adopté dans plus de la moitié des Etats des statuts qui règlent le mé-

Digitized by Google

canisme des partis. Quelques-uns de ces statuts sont laissés à l'option des partis, d'autres sont obligatoires. Il y en a de très simples et de très courts, il y en a de très minutieux. Sans entrer dans le détail, on peut dire que ces divers statuts ont pour but de régler la date et le lieu où se doivent tenir les réunions primaires et les assemblées, la durée du délai de convocation, la qualité des personnes qui ont le droit d'y prendre part, le choix des dignitaires du meeting, l'ordre du jour et la manière de voter et de compter les votes. Ces lois ont produit de bons résultats partout où elles ont été mises en vigueur, et l'on peut prédire à coup sûr qu'elles deviendront de plus en plus universelles et de plus en plus rigoureuses.

D'autres expériences ont été tentées et un plus grand nombre encore suggérées pour réduire la puissance de la « machine », mais celles que nous venons de décrire nous semblent offrir les plus grandes chances d'un succès permanent. Aucun remède cependant ne peut réussir à moins que les meilleurs éléments de la communauté ne consentent à l'appliquer, et sous ce rapport il s'est produit aussi une amélioration marquée. Le sentiment exalté de leur supériorité politique sur le reste du monde qui caractérisait jadis les Américains fit place, après la mauvaise administration croissante qui suivit la guerre civile, à un état de découragement parmi les gens bien élevés ; mais celui-ci à son tour est à l'heure présente en voie de faire place à une résolution très sérieuse d'épurer la politique. La jeune génération sait que la démocratie implique aussi bien le devoir que le droit pour tout citoyen de s'intéresser aux affaires publiques. Les résultats obtenus jusqu'ici ne sont pas décisifs, mais ils indiquent que la force de la « machine » est en décroissance. Les révoltes contre sa tyrannie sont devenues fréquentes et de plus en plus effectives.

Digitized by Google

XIV

Un Européen ne peut bien concevoir la nature des partis américains. — Opinion inexacte de Bryce à ce sujet. — Le principe de liberté et le principe d'autorité ne sont pas en lutte. — On ne peut plus dire que les républicains soient les partisans du pouvoir central et les démocrates ceux des droits des Etats particuliers. — Intervention de la force publique fédérale à Chicago, sous un président démocrate. — Les partis existent à propos de l'élection des fonctionnaires, et non à propos de la tendance à donner à la législation, comme à l'étranger. — Grande liberté des membres du Congrès en matière de législation. — Cette liberté n'existe pas pour l'élection des fonctionnaires. — Inanité et inutilité des programmes électoraux. — Pris dans des assemblées trop nombreuses, ils ne sauraient être sérieux. — Les partis, moins nettement délimités dans le Congrès que dans les Parlements étrangers. — Les partis, dans les Etats particuliers, absorbés par les groupes nationaux. — Si les partis ont pour base les élections et non la législation, cela tient à l'élection du président par le peuple, et à son indépendance vis-à-vis du Congrès.

Un dernier mot sur la nature générale des partis aux Etats-Unis. M. Bryce, avec son instinct d'Européen, essaie d'identifier les deux grands partis avec les principes de liberté et d'autorité, mais sa façon de voir semble étroite à un Américain. La distinction des partis ainsi conçue a pour base une transition rapide d'une ancienne situation sociale à une nouvelle, et cela n'a pas lieu aux Etats-Unis. Il y a, en réalité, des signes indiquant que l'antithèse d'ordre et de progrès, considérée comme fondement des partis politiques, est en voie de disparaître en Angleterre, et l'on pourrait ajouter, peut-être aussi dans d'autres pays. On ne peut pas dire non plus que les Républicains et les Démocrates représentent les principes de la centralisation et des droits des Etats particuliers, bien que cette théorie ait toujours eu la faveur des Américains eux-mêmes. Durant les quelques années qui suivirent l'adoption de la Constitution, ces principes furent sans aucun doute la question principale entre les partis, mais plus tard ils sont devenus de plus en plus des moyens en vue de la fin à atteindre, et présentement ils ne sont plus guère qu'une vague tradition. La plus grande extension récente du pouvoir fédéral a été l'emploi par un Président démocrate des troupes nationales dans les émeutes de Chicago ; l'affirmation la plus vigoureuse des limites de l'autorité fédérale a été la décision prise par la Cour suprême contre la loi nationale de l'impôt sur le revenu, qu'elle a déclarée inconstitutionnelle, et cette décision fut approuvée par les Républicains et blâmée par les Démocrates.

Digitized by Google

Le fait est que les Etats-Unis ne ressemblent aujourd'hui à aucun pays du monde, en ce que les partis n'y existent pas avant tout en vue de la législation, mais pour la nomination et l'élection des candidats aux fonctions publiques, et spécialement à celle de Président. Dans le système parlementaire, un membre de la Chambre populaire est toujours en présence de l'alternative ou de voter avec son parti, ou de contribuer à sa défaite. Ceci arrive toutes les fois que le cabinet risque son existence sur une mesure, en d'autres termes sur toutes les questions réellement importantes, et cela oblige tout le parti à l'accord sur les questions législatives. Mais dans un Congrès, un membre peut voter comme il lui plaît sans compromettre son parti, et il est bien rare qu'un effort soit organisé pour l'y obliger. On pourrait être tenté à l'occasion de recourir à un stratagème politique pour chasser du parti tous les représentants qui ne le soutiennent pas, mais comme cela aboutirait sûrement à la perte d'un grand nombre de partisans, sans qu'on ait la certitude de les regagner par ailleurs, on fait rarement cette expérience. En matière de législation, par conséquent, l'homme d'un parti n'a pas souvent à choisir entre voter pour son parti ou l'abandonner ; mais dans une élection il est toujours placé précisément dans cette situation, parce qu'il doit nécessairement voter soit pour, soit contre le candidat de son parti à la Présidence. Il n'y a pas de milieu, et par conséquent, aux élections, la distinction des partis est tracée avec une netteté parfaite.

Les partis s'efforcent, il est vrai, de se donner au moins un semblant d'unité politique au moyen de leur plate-forme ; mais les assemblées nationales qui adoptent les programmes ne sont pas en réalité un lieu favorable pour les débattre, et malgré qu'il ne soit pas rare que l'on en discute un ou deux points, il est impossible d'apporter à l'étude de grandes questions le sérieux ou la sobriété voulues dans une assemblée de près de mille membres, qui ne siège pas une semaine entière, dans un hall contenant dix mille spectateurs. Les programmes sont une formule qui s'impose pour définir un parti comme un groupe d'hommes unis ensemble par des opinions communes. Les principes qui y sont énoncés sont tout autant l'excuse que la raison d'être du parti, et leurs nombreuses banalités mises à part,

Digitized by Google

ils expriment rarement l'opinion unanime de ses membres. C'est, en somme, beaucoup moins une profession de foi qu'une harangue populaire. Leur objet principal est de gagner les suffrages du public, et on les modifie souvent pour atteindre ce résultat. Dans une élection, le parti se prononce en faveur du libre échange, dans la suivante, son programme est savamment évasif, et dans la troisième il revient à sa position première. M. Bryce fait observer qu'un Européen se demande toujours quels sont les principes, les opinions et les tendances des partis, et qu'il n'arrive jamais à une réponse, parce qu'aucun des partis n'a d'opinion distinctive ou de formule définie sur les questions du jour. Ce n'est pas aussi vrai aujourd'hui que lorsqu'il l'écrivait, car depuis lors le tarif est devenu une question de parti, et c'est réellement un fait notable qu'avec le progrès de la réforme du service civil, les partis ont pris une attitude plus décidée dans les questions de politique nationale. Il semblerait que les leaders, ne pouvant plus aussi facilement compter sur leur puissance de protection pour rester maîtres de leurs partisans ont davantage senti le besoin d'en appeler au public sur de grandes questions d'intérêt général. Mais si l'attitude des partis à l'égard des questions politiques a cessé d'être aussi vague qu'elle l'était il y a une douzaine d'années, elle l'est encore plus que dans les pays soumis au régime parlementaire. On en peut voir une preuve dans ce fait que les partis sont moins nettement délimités dans le Congrès que dans les corps législatifs de l'Europe. En Angleterre, par exemple, ils se tranchent presque toujours sur des questions qui excitent l'intérêt populaire ; dans le Congrès, il en va tout autrement. La circulation des monnaies a été pendant quelques années l'une des questions politiques touchant le plus à l'intérêt général, et cependant, à l'exception de l'acte sur l'achat de l'argent en 1893, les votes ne furent point inspirés par l'esprit de parti.

Nous connaîtrons encore mieux la nature spéciale des partis américains en examinant leur action sur le gouvernement des Etats. Les partis locaux et nationaux sont en général identiques, car bien qu'il se forme parfois des partis séparés pour certains Etats, ils sont bientôt absorbés par les grands groupes nationaux. Il est impossible que deux organisations parallèles

Digitized by Google

subsistent ensemble, et comme la protection de la nation s'étend plus loin que celle de l'Etat, et que les questions qui la concernent frappent davantage l'imagination des citoyens, ses partis prévalent à la longue, spécialement dans les Etats qui ne sont pas très étendus. Il s'ensuit qu'un parti ne fait point ordinairement des propositions politiques en dehors des questions soulevées dans l'Etat, car s'il le faisait, il se trouverait des gens qui, ayant été d'accord avec lui sur des questions nationales, ne le seraient pas sur des questions locales, et il en résulterait des divisions interminables et une confusion qui entraînerait presque à coup sûr la désorganisation du parti. Mais ceci s'applique beaucoup moins aux nominations, et par suite, dans les Etats plus encore que dans la nation, le rôle des partis consiste dans le choix des fonctionnaires plutôt que dans l'esquisse d'une politique législative. Les élections des gouverneurs, par exemple, se font ordinairement sur des questions nationales, et sur les mérites personnels et l'affiliation des candidats entre eux.

Les assemblées des Etats, il est vrai, adoptent des programmes et des principes, mais en tant qu'ils se rapportent à des questions locales ; ils consistent principalement, dans l'hypothèse de deux grands partis, en pures généralités et en desiderata sur lesquels tout le monde s'accorde. Ils sont très rarement en contradiction directe l'un avec l'autre sur des questions relatives à la politique de l'Etat. Bien plus, dans la grande majorité des Etats, la distinction des partis s'affirme rarement dans le corps législatif, excepté pour l'élection de ses propres dignitaires ou du sénateur des Etats-Unis, et pour des mesures qui, comme la délimitation des districts électoraux, intéressent directement l'avenir politique du parti. Dans la plupart des Etats, par conséquent, les partis ne profitent guère à la législation, mais en même temps beaucoup de leurs inconvénients sont évités. Les exceptions se rencontrent principalement dans les Etats où les partis son d'égale importance, car on doit se souvenir que dans une grande partie du pays l'un ou l'autre des deux groupes nationaux jouit d'une grande et constante prépondérance, et l'expérience démontre que dans ces conditions il est difficile de maintenir la discipline et l'unité d'action,

Digitized by Google

Il faut dans toute nation établir une distinction entre la nature, le caractère du système des partis et les abus qui gravitent autour de lui. Ces derniers peuvent être réformés, et l'on peut espérer qu'aux Etats-Unis ils sont en voie de disparaître. Ce qui au contraire est inhérent au système lui-même, ne peut être changé tant que la forme de gouvernement reste la même. Ce fait que les partis ont pour base l'élection plutôt que la législation semble être le résultat normal de l'élection du Président par le peuple et de son indépendance vis-à-vis du Congrès, et cela donne à penser qu'il ne disparaîtra pas. Ce système a ses avantages et ses inconvénients, mais le but de cet article n'est pas de les décrire, et encore moins de les comparer. Il a simplement pour objet de décrire l'action du système des partis à l'heure présente.

A. Lawrence Lowell.

Digitized by Google

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE (1)

Sommaire : § 1. Exposé de la question et littérature du sujet. — Point de vue théorique, point de vue pratique. — § 2. Exposé de principes. — Théorie individualiste : double conception dont elle est susceptible. Conception classique du système représentatif. — § 3. Conception démocratique du régime représentatif. — § 4. Théorie de la souveraineté collective, opposée à la théorie individualiste : rapport à établir entre la théorie organique de la souveraineté et le système proportionnaliste. — Distinction qui s'impose sur ce point entre la fonction politique ou gouvernementale et la fontion législative.

Je n'ai pas l'intention de traiter ici *ex professo* de la Représentation proportionnelle. Je voudrais signaler seulement un nouveau mouvement qui me paraît se dessiner en France en sa faveur ; ce n'est pas que l'idée soit à la veille de soulever chez nous cette belle agitation populaire qu'elle a suscitée en Belgique, où tout le monde se passionne pour la combattre ou la défendre. En Suisse, si on y met moins d'ardeur peut-être, encore a-t-on su aboutir presque partout à de très précieux résultats. Nous n'en sommes pas là en France, et pour ma part je le regrette. Mais tout au moins les esprits qui réfléchissent, et qui travaillent, paraissent se préoccuper davantage de la question. Les jeunes générations surtout, et c'est là le point important, ne lui sont plus indifférentes ; et c'est ce symptôme que je voudrais relever et signaler ici.

L'étude qui vient tout récemment d'attirer mon attention (2), et dont je voudrais dire quelques mots, sans qu'il s'agisse le moins du monde d'un compte rendu, car ce sont choses que l'on ne résume guère, est précisément l'ouvrage d'un jeune. Sous sa forme initiale c'était une thèse de doctorat en droit ; et peut-être n'est-il pas inutile de faire remarquer qu'elle ne se rattachait pas encore au nouveau doctorat. Il s'agissait de l'ancien doctorat traditionnel, sous sa forme unifiée, et dépourvu de toute spécialisation particulière. Ce sujet de droit public

(1) Etude à propos d'un livre récent de M. A. Besson. *Essai sur la Représentation proportionnelle.*

(2) Antony Besson. *Essai sur la Représentation proportionnelle de la majorité et des Minorités* (Dijon, Jobard, 1897).

Digitized by Google

n'était donc nullement indiqué par l'orientation même des épreuves : il résultait d'un libre choix.

Et l'on sent, en effet, qu'il a été choisi par suite d'une conviction très personnelle ; car c'est bien une thèse qui est présentée et défendue, avec l'ardeur d'une foi politique qui se devine et la netteté d'une science qui n'aime pas à s'embarrasser des demi-teintes ou à discuter avec les axiomes.

Le style en est ferme et d'une belle allure, très clair surtout ; et ce mérite, qui, quelquefois en France, devient un défaut, lorsqu'il sert à couvrir les difficultés d'une matière, ne peut vraiment ici que mériter des éloges, dans un sujet, très limpide à coup sûr dans ses grandes lignes, mais dont les détails s'embarrassent de chiffres et de calculs dans lesquels il n'appartient pas à tout le monde de montrer la même aisance. Mais on y trouvera surtout de très précieux renseignements sur le fonctionnement de la Représentation proportionnelle, là où elle est pratiquée déjà, et en Suisse tout particulièrement ; et peut-être est-ce là encore la meilleure défense qu'on en puisse présenter. On lui reproche d'introduire l'émiettement dans les assemblées politiques, on la croit d'un mécanisme compliqué auquel seraient incapables de se plier les électeurs ; il fallait la faire fonctionner sous nos yeux. On prétend que c'est une utopie ; il fallait nous la montrer réalisée. On déclare qu'on n'a pour la mettre en pratique que des moyens ou trop rudimentaires ou trop complexes ; il fallait montrer ces procédés à l'œuvre. On dit qu'elle serait une cause d'anarchie parlementaire ; il fallait voir ce qu'elle avait produit, l'anarchie ou l'apaisement? si, là où elle existait, le niveau politique était en hausse ou en baisse? car tout est là en définitive ; et les premiers renseignements qu'on nous donne, et qui nous parviennent surtout des cantons Suisse, sont de nature à justifier toutes les espérances de ses défenseurs. Sous ce rapport l'ouvrage que je signale paraît destiné à rendre de véritables services.

Mais, en même temps que cette étude, qui est un traité très complet où tout est présenté à son rang, doctrines, principes, histoire et systèmes d'application, paraissaient un peu partout, chez nous particulièrement, quelques articles de vulgarisation, dont quelques-uns de tout premier ordre, et qui avaient surtout pour but de saisir le grand public de la ques-

Digitized by Google

tion. La question est maintenant introduite de main de maître ; il suffit de citer l'exposé si net et si vigoureux et M. Laffitte dans la *Revue bleue* (1), et les beaux articles de M. Naville dans la *Revue Politique et Parlementaire* (2).

Je ne crois pas que nulle part le procès du principe majoritaire ait été fait de façon plus saisissante : les droits des minorités injustement violés ; des alliances, qui tout au moins, sont de nature à surprendre, contractées entre partis extrêmes en vue de faire une place aux minorités, et par suite la majorité elle-même exclue du pouvoir ; des assemblées, où c'est une minorité qui gouverne, au mépris des principes même les plus absolus du système majoritaire ; enfin, là où ces expédients font défaut, la lassitude et le découragement s'emparant de la grande masse des électeurs, des abtentions de plus en plus nombreuses, l'indifférence croissant en matière politique, le pays livré aux politiciens de métier, et le suffrage universel faussé, mal pratiqué, s'appliquant à une masse inorganique, et comme le montrait si bien M. Charles Benoist, dans ses études de la *Revue des deux Mondes* (3), incapable d'en faire sortir la volonté vraie de la nation.

D'autres publications paraissaient également à l'étranger, et je parle ici de ces deux dernières années, qui peuvent nous servir à mieux définir et à mieux caractériser ce mouvement ; c'est d'abord en Amérique le livre de John R. Commons (4), dont il a été donné un important compte rendu dans la *Political Science Quarterly Rewiew* (5) ; et un article des plus intéressants de J. W. Jenks paru dans les annales de l'*American Aca-*

(1) Jean Paul Laffitte. *La Représentation des Minorités* (*Revue Bleue* du 23 janvier 1897, 4e série, tom. VII, p. 97).

(2) Ernest Naville. La *Démocratie, les systèmes électoraux et la Représentation Proportionnelle. (Revue Politique et Parlementaire*, 10 septembre 1896, t. IX, p. 481), et *Les Objections à la Représentation proportionnelle* (*Revue Politique et Parlementaire*, 10 avril 1897, t. XII, p. 43).

(3) Charles Benoist. De l'*organisation du suffrage universel*, Voir surtout la 1re partie. *La crise de l'Etat moderne* (*Revue des deux Mondes*, 1er juillet 1895, p. 13 et suiv.), voir également de M. Charles Benoist, sa petite brochure publiée en 1895, chez Firmin Didot. *De l'organisation du suffraje universel*, p. 23 et suiv. p. 30 et suiv.

Les articles de la *Revue des deux Mondes* auxquels je faisais allusion viennent d'ailleurs de fournir la matière d'un très beau livre, paru chez Didot : Charles Benoist. *La crise de l'Etat moderne : L'organisation du suffrage universel.*

(4) John R. Commons. *Proportional Representation* (New-York, 1896).

(5) Compte rendu par M. Goodnow, dans *Political Science Quarterly*, 1896, vol, 11, p. 551.

Digitized by Google

demy of political and Social Science (1). Enfin, tant pour la Russie que pour l'Allemagne, je citerai un fort remarquable étude de M. le Professeur Wladimir von Rennenkampf, à propos de l'ouvrage de Korkunow, professeur à l'Université de St-Pétersbourg, sur la Représentation proportionnelle (2).

J'ai pensée qu'il pourrait être d'une réelle utilité d'indiquer ici soit les idées nouvelles qui se dégagent de cette littérature prise en bloc, soit plutôt les conceptions qu'elles sont de nature à suggérer et l'évolution qui paraît devoir en ressortir.

*
* *

Lorsque l'on aborde la question de la Représentation proportionnelle,il y a trois choses à bien examiner : la question des procédés pratiques et moyens de réalisation, celle des résultats et celle des principes.

Les esprits qui sont surtout épris de la logique et de la valeur des formules croiraient volontiers que c'est dans l'ordre inverse que ces trois sortes de questions devraient être examinées. La Représentation proportionnelle est-elle ou non conforme aux principes de notre droit public moderne ? Ce serait tout d'abord le seul point à examiner ; car,si la réponse devait être négative, il deviendrait inutile de s'occuper du reste. Ce n'est pas ainsi que procèdent ceux que préoccupe surtout la valeur des résultats ; et les initiateurs de la Représentation proportionnelle appartiennent à des milieux où la politique est conçue comme le moyen de procurer le bien général,et non comme l'application plus ou moins hasardeuse d'un idéal plus ou moins intelligible et plus ou moins artificiel.

Bref, c'est d'abord la question de la mise en pratique qui a comme attiré l'attention la première. On en croyait la réalisation impossible : il s'agissait d'un problème mathématique à résoudre et l'on imaginait assez mal le suffrage universel se pliant à une formule algébrique.

(1) J. W. Jenks. *The social basis of proportional Representation* dans *Annals of the American Academy of Political and social Science*, novembre 1895, p. 21.

(2) *Korkunow : Proportionale Wahlen ;* Besprochen von *Whilimir von Rennenkampf, Professor der Rechte, Odessa*, dans *Jahrbuch der Internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtsivissenschaft und Volkswirhchfats lehre zu Berlin*,1896, p. 648 et suiv., on peut ajouter à tous ces travaux publiés à l'étranger une étude italienne plus récente de M. Callisto Giavazzi *Il principio della proporzionalita nella Rappresentanzo*, (Padoue, 1897).

Digitized by Google

Il est vrai que, chez nous, on se fait du suffrage universel une conception tellement étrange que de prétendre lui imposer une organisation quelconque devait, dès le premier abord, soulever toutes les contradictions et ne pouvait aboutir qu'à la question préalable. Sous prétexte d'omnipotence et de liberté, il nous faut un suffrage universel aussi désorganisé que possible. Ce ne peut-être, d'après nos conceptions rudimentaires et qui se sentent encore de l'illusion que nous nous sommes faite de l'état primitif qui, d'après Rousseau, aurait précédé la conclusion du pacte social, que l'exercice d'une libre faculté dont chacun doit pouvoir user à sa façon, sans frein ni règle, et presque toujours pour le plus grand détriment du corps politique. Qu'importe si la liberté innée le veut ainsi ? Nous vivons de ces formules à peu près depuis l'Ecole philosophique du XVIIIe siècle. Et voilà comment en France, sans nous en douter et comme sans le vouloir, déjà à propos d'une simple question de réalisation pratique, nous passons d'un bond à la question de principes : c'est tout essai d'organisation du suffrage universel qui devient contraire au principe même du suffrage universel.

Mais il faut savoir nous défaire de ces confusions et de ces façons de raisonner. Pour ce qui est des principes nous y viendrons tout à l'heure. Il s'agit uniquement de savoir pour le moment si la Représentation proportionnelle est susceptible de réalisation pratique. Quant à juger du rapport de ces procédés pratiques avec la conception que nous pouvons nous faire du droit public en général, c'est une tout autre question, qu'il importe de soigneusement réserver.

Donc, il s'agissait uniquement, comme disent les Anglais, des voies et moyens. C'était bien pour des esprits pratiques la première chose à résoudre : avant de discuter avec des formules, il fallait s'attaquer aux faits. Si les modes de votation que l'on pût proposer étaient incompatibles avec les exigences d'une élection populaire, tout le reste devenait inutile. On peut dire que la question est résolue aujourd'hui, puisque la Représentation proportionnelle, soit sous la forme du système du quotient, soit avec le système un peu plus compliqué, mais d'une perfection tout à fait suffisante, de la concurrence des listes, fonctionne et se pratique sans que personne ne s'en plai-

Digitized by Google

gne. En Suisse, et partout où le système s'applique, les élections se font avec calme et régularité ; on ne signale aucune erreur commise ; et l'on peut même dire que ce sont les fraudes électorales qui deviennent bien plus difficiles, puisqu'il y a un contrôle multiple et entouré de garanties qui nous manquent absolument aujourd'hui. D'autre part, si le peu de discipline que l'on exige de l'électeur, et auquel il arrive si facilement à se plier, peut développer en lui le contrôle personnel, et lui rendre, en provoquant comme un surcroît de sérieux et de réflexion, un peu plus d'indépendance, non seulement les Elections se trouveront y gagner en calme et en sincérité ; mais c'est le niveau politique qui s'élèvera par le fait même. Voilà le fait, il est aujourd'hui indiscutable ; je crois inutile de reproduire des résultats que l'on trouvera mentionnés partout.

Il n'y a plus à démontrer que la Représentation proportionnelle soit possible : elle existe.

Encore assez récemment, un Etat qui paraît être à l'affût du progrès dans tous les genres, la Province de Mendoza, dans la République Argentine, inscrivait le principe de la Représentation proportionnelle dans sa Constitution, et le 28 octobre 1895, une loi électorale de la plus haute importance venait en organiser pratiquement le système. Tout le monde sent aujourd'hui, pour parler de choses qui soient plus rapprochées de nous et qui nous paraîtront sans doute de toute autre valeur, que l'institution est à la veille de s'appliquer en Belgique ; une agitation du genre de celle qui a été soulevée par la proposition sur laquelle est tombé le ministère Bernaert doit forcément aboutir, un peu plus tôt, un peu plus tard, à se faire accepter du Parlement. Les choses ont leur logique, plus forte que celle des hommes : la Belgique vient d'adopter le suffrage universel, la Représentation proportionnelle sera dans la logique du suffrage universel.

Donc, la chose est capable de fonctionner et de bien fonctionner. C'est le seul point qu'il importait de constater ici.

Quant à savoir quel serait, s'il fallait choisir, le meilleur procédé et tout au moins celui qui dût le plus facilement s'adapter à notre tempéramment électoral, c'est un point qui n'est plus que secondaire et dont il ne pourrait être traité que dans une étude complète sur la matière ; et encore y aurait-il

Digitized by Google

peu à ajouter à l'exposé si complet qu'en a fait M. Besson. Je ne puis vraiment que renvoyer à toute cette partie si importante de son ouvrage. On y trouvera à bien peu d'exceptions près, la plupart des procédés proposés, avec leur mécanisme et leur fonctionnement minutieusement décrits.

Je tiens donc pour acquis que le jour où la France voudrait entrer dans cette voie ce ne sont pas les modes de réalisation qui feraient défaut.

Mais en France, nous aimons les idées plus encore que les réalités; nous n'estimons une institution qu'autant qu'elle se rattache à un principe qui nous apparaisse comme une vérité de raison et de Justice.

Tout notre droit public dérive de cet état d'esprit et de cette psychologie qui nous est propre. Au fond c'est bien là la chose la plus singulière du monde ; faire de la politique, organiser un pays, il semble que ce soit avant tout rechercher ce qui est le plus conforme aux aspirations communes, donner à chacun le plus de liberté possible, et accroître, de son mieux, le développement de la prospérité matérielle du pays. Nous tenons ces résultats, sinon pour secondaires, du moins comme ne devant se produire que d'après les bonnes formules et selon les règles.

Nous avons introduit dans le droit public je ne sais quel élément de métaphysique d'allure absolument mystique, qui, à côté de certains avantages auxquels il faut rendre hommage, a tout au moins cet immense défaut d'avoir l'effet de tout ce qui est dogme, celui de dispenser de réfléchir.

C'est ainsi que depuis Rousseau nous avons bâti notre droit constitutionnel sur une série de principes dans lesquels les plus éminents parmi nos historiens, érudits, juristes et publicistes ont quelque peine à ne pas découvrir une certaine logomachie à peine dissimulée ; c'est ce que M. Esmein, par exemple, a dû reconnaître au sujet de Rousseau (1).

Aussi les générations présentes sont-elles bien tentées de faire bon marché de toute cette métaphysique ; et parmi tant de choses et tant d'idées dont il est de mode de dire aujourd'hui qu'elles subissent une crise, je ne sais pas, s'il en est une contre laquelle on se soit le plus acharné que la conception

(1) Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, (Ed. 1896), p. 155, note 2.

Digitized by Google

et l'idée même de souveraineté (1). C'est assurément la plus vague, la plus mal définie, tout au moins la plus changeante selon les temps et les lieux ; celle qui se prête le moins, dès qu'on cesse d'y voir la constatation d'un fait, à une définition d'allure dogmatique immuable.

Et c'est cependant au nom de cette idée et de ce principe de la souveraineté nationale que la Représentation proportionnelle est surtout attaquée, et scientifiquement écartée.

On ne peut donc pas, quelque indifférence qu'on professe pour ces méthodes et ces façons de raisonner, supprimer la question, et ne s'attacher qu'aux résultats, sans essayer de se mettre d'accord avec les principes.

Au surplus, j'ai dit que cet état psychologique qui nous est propre, s'il avait de graves défauts, avait aussi ses bons côtés ; c'est qu'il constitue pour les idées elles-mêmes et pour les formules qui en dérivent un milieu de développement et de propagation d'une puissance extraordinaire. Il suffit de trouver la formule : lorsqu'elle a fait son chemin et que les esprits l'ont adoptée, c'est une monnaie courante qui se répand partout. Cela devient ce que nous appelons un principe, il est désormais reçu sans contrôle.

La Représentation proportionnelle n'acquerra droit de cité chez nous que lorsqu'elle sera devenue un principe.

Aujourd'hui elle serait, paraît-il, contraire aux principes ; et c'est là son point faible.

Si peu de goût qu'on ait pour ces formes de raisonnnement, il faut forcément les subir.

Il nous faut des principes et des formules ; voyons donc à quels principes se rattache l'idée de la Représentation professionnelle et quels autres, qui seraient paraît-il, ceux qui dominent notre droit public lui-même, se trouveraient lui-être contraires.

*
* *

Bien entendu, de tous les auteurs que j'ai cités, il n'y a

(1) Voir surtout Th. Ferneuil. *La crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel* (*Revue Politique et Parlementaire*, décembre 1896, p. 489 suiv.), et le livre de M. d'Eichthal. *Souveraineté du peuple* et *Gouvernement* (Paris, Alcan. 1895). Si l'on veut se rendre compte de toutes les conceptions et de toutes les nuances auxquelles s'est prêtée l'idée de souveraineté, il n'y aura qu'à se reporter à la belle étude parue dans ce recueil, de M. Cambothecra. *La conception de la Souveraineté* (*Revue du droit public*, septembre-octobre 1897, p. 241 et suiv.).

Digitized by Google

guère que M. Besson, en bon Français, qui traite la question au point de vue des principes et qui remonte à l'idée de souveraineté.

Il a, il faut bien le reconnaître, sa formule très simple et très claire, qu'il énonce à la façon d'un axiome, et qui pourrait fournir une monnaie d'une frappe excellente pour la vulgarisation de l'idée.

Mais j'ai bien peur que sa formule, d'un individualisme quelque peu outré, n'ait cela de commun avec beaucoup de formules politiques, d'être quelque peu dangereuse.

Il part de l'idée que la souveraineté n'appartient qu'à l'individu ; de sorte que théoriquement, chaque individu devrait concourir à la confection de la loi. Dans un grand Etat, c'est impossible ; il faut donc se faire représenter. Mais chacun a droit d'être représenté dans la proportion de l'influence qu'il pourrait exercer si tous les citoyens se réunissaient pour voter la loi, comme dans les comices populaires d'autrefois.

Les Assemblées politiques doivent être par conséquent une image réduite du corps électoral ; c'est l'idée bien connue qu'elles doivent en reproduire la carte politique.

Donc chaque opinion ayant quelque consistance doit y avoir une importance proportionnelle à celle qu'elle a dans le pays lui-même.

J'admets très volontiers le résultat ; mais je suis beaucoup moins sûr de la valeur du syllogisme qui est censé le relier au point de départ.

En premier lieu, parler de souveraineté individuelle me paraît quelque chose de très peu intelligible. Que l'on dise que l'individu dans l'hypothèse, aujourd'hui bien démodée, du contrat social, était pleinement libre, ou, si l'on veut, souverain de lui-même, dans l'état de nature, j'y consens. Mais ce n'est pas là ce que l'on entend par souveraineté politique. Cette dernière implique une autorité qui commande et des individus qui obéissent ; elle implique donc déjà l'état de société.

Toute la question est de savoir si l'état de société est un état secondaire ou s'il n'est pas l'état primordial et naturel de l'humanité ; c'est tout le débat entre l'Ecole historique et l'Ecole libérale et doctrinaire de Rousseau.

Quand on parle de souveraineté originaire de l'individu, et

Digitized by Google

j'imagine qu'on entend cela de la liberté souveraine de l'homme préhistorique, il faut admettre l'idée de Rousseau d'une mise en commun de toutes ces souverainetés individuelles.

Donc il faut en arriver à l'idée d'une aliénation de souveraineté.

Toute la question est de savoir comment l'individu aliène sa souveraineté et dans quelle mesure il l'aliène.

Et nous sommes déjà sur la pente du principe majoritaire.

C'est qu'en effet, sans parler d'un prétendu pacte social originaire auquel personne ne croit plus, il faut bien admettre que c'est par l'élection que le souverain délègue ses pouvoirs.

C'est donc l'élection qu'il faut caractériser ; et il y a deux façons de la comprendre.

La collectivité est souveraine puisque chaque individu représente une souveraineté.

Or, il faudra bien que les uns se soumettent aux autres et cela ne pourra se faire qu'en prenant la majorité du Corps souverain. Tous ces petits atomes de souveraineté devront se compter à un moment donné, et la majorité fera loi. C'est à moment qu'il y aura aliénation de souveraineté : il y aura une élection définitive dans laquelle chacun en émettant son vote s'engagera éventuellement à se soumettre au parti adverse si c'est celui-ci qui l'emporte.

Cela est de toute évidence. Mais quand se fera ce vote d'abdication définitive ? Toute la question est là.

Ici, on conçoit deux systèmes possibles ; et c'est parce qu'il y a deux systèmes possibles, auxquels les individualistes ne paraissent pas avoir songé, que leur syllogisme est très boiteux.

Ce vote d'abdication suprême peut-être celui par lequel le peuple élit ses représentants.

Ou bien ce peut-être chacun des votes individuels par lesquels, par l'intermédiaire de ses représentants, il est censé participer à la loi. Les individualistes ne voient que cette seconde interprétation et forcément ils en concluent que la majorité doit se compter sur chaque loi dans la proportion où elle se compterait dans le corps électoral.

Mais, pour qu'il en soit forcément ainsi, il faudrait établir que la première interprétation soit inadmissible.

Digitized by Google

Or elle l'est si peu que c'est, au dire des plus éminents publicistes, la thèse même et la thèse fondamentale du Gouvernement Représentatif ; c'est la conception anglaise à n'en pas douter ; et c'est encore celle de tout le parti républicain aux Etats-Unis.

Voici en quoi elle consiste (1). Lorsque le peuple élit ses représentants, il délègue sa propre souveraineté ; il constitue par conséquent l'organe par lequel s'exercera le pouvoir : c'est, comme disent les Anglais, la souveraineté politique qui abdique au profit de la souveraineté légale ; l'une sort de l'autre. Ceci fait, le rôle des électeurs est fini. L'organe de la souveraineté est constitué.

Il faut bien en effet qu'il y ait une autorité qui commande et à laquelle tout le reste obéisse. Jadis c'était le roi ; aujourd'hui, du moins dans la théorie anglaise, c'est le Parlement. Mais le peuple est appelé à constituer cette autorité ; c'est là tout son rôle. En la constituant il fait acte de souverain, et il ne le fait que là. C'est là, par conséquent, que vont se compter et entrer en lutte toutes ces petites souverainetés individuelles qui par leur vote abdiquent éventuellement devant la souveraineté de la majorité.

C'est de là que va sortir la majorité légale, donc le pouvoir qui, pendant toute une législature, aura droit de commander au pays.

Ceci fait, le rôle des électeurs est fini : le pouvoir est constitué, il ne représente personne en particulier, ni groupes, ni individus. Il est le pouvoir ; il gouverne à sa guise et au mieux des intérêts du pays. Mais il n'est investi d'aucun mandat et n'a à prendre avis de personne. Il faut que celui qui a le pouvoir soit libre de ses actes ; sinon il n'y a plus d'autorité possible. La pleine autonomie du Parlement n'est possible, dans le système anglais, qu'à la condition qu'il soit pleinement indépendant du Corps électoral. Si ce sont des représentants, ce sont des représentants de cette personne morale qui est la nation ; les députés ne sont en rien les mandataires de leurs électeurs.

(1) Sur toute cette conception du Gouvernement Représentatif, voir l'important article de M. Esmein, *Deux formes de gouvernement* (*Revue du droit public et de la Science politique*, t. 1er, déc. 1894, p. 15 et suiv.), et ses *Eléments de droit constitutionnel*, p. 184-188, et surtout p. 664 et suiv.

Digitized by Google

L'élection a pour but de faire sortir de la masse une aristocratie politique ; et c'est cette aristocratie qui gouverne, n'ayant de compte à rendre que vis-à-vis d'elle et de conseils à prendre que d'elle-même.

Dans un pareil système la Représentation proportionnelle entendue d'un droit des électeurs serait un non sens : les électeurs ont épuisé leur droit en constituant ce que j'appellerai le pouvoir majoritaire.

Cette même majorité à laquelle ils se sont éventuellement soumis est celle qui doit faire les lois et exercer le contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif.

On objecte que la minorité doit avoir au moins le droit de discussion comme elle l'aurait, sous le gouvernement direct par le peuple, dans les comices populaires ; lorsqu'on affirme cela comme d'un droit indiscutable, on se méprend absolument sur le caractère de l'élection sous le Régime représentatif.

Dans le Gouvernement direct, le peuple fait la loi, et alors toutes les opinions doivent être représentées, elles ont droit de se faire entendre et c'est sur chaque loi qu'elles se comptent.

Sous le Régime représentatif sous sa première forme, le peuple ne fait pas la loi ni par lui, ni par ses représentants. Il se contente de créer le pouvoir qui fera la loi ; ce qui est tout différent.

Le Régime représentatif, sous sa forme anglaise, est le régime d'une aristocratie temporaire qui dure le temps d'une législature, mais qui, tant qu'elle dure, ne représente qu'elle. Le peuple n'est pas censé voter la loi par ses représentants, et voilà pourquoi il n'a aucun droit absolu à être représenté, ni dans la discussion ni dans le vote de la loi, comme il le serait dans ses comices, si c'était lui-même qui décidât de chaque question particulière.

Voilà certes un système qui est clair, qui se tient bien, qui est logique et qui se comprend : il est absolument exclusif de toute idée d'un droit des minorités.

C'est un système que, pour ma part, je n'admets pas et c'est une conception que je crois incompatible avec le système démocratique moderne ; c'est une système d'aristocratie parlementaire.

Digitized by Google

Mais j'avais le devoir d'exposer cette conception dans toute sa largeur Je l'ai parfois entendu qualifier de très radicale et de jacobine ; je crois en effet que c'est une conception très autoritaire. C'est cependant la conception même de la Constitution Anglaise, qui n'a rien de très jacobin, ni de très radical.

J'ai vu qu'à ceux qui exposaient et qui soutenaient cette conception on se contentait de répondre qu'ils faisaient d'étranges confusions ; qu'ils repoussaient la Représentation proportionnelle, sous prétexte que tout devait se passer comme sous un régime de démocratie directe où c'est la majorité qui ferait la loi, alors que sous un régime de démocratie, si la majorité dût avoir le vote et la décision, la minorité aurait au moins la parole et la discussion ; qu'il en soit, dit-on, de même sous le Régime représentatif (1).

Eh bien, non, les partisans du Régime représentatif sous sa forme traditionnelle et classique ne commettent aucune confusion, et s'ils ont pu dire qu'ils voulaient que les choses se passassent en petit comme elles se passeraient en grand, sous le régime d'une démocratie directe, c'est un aveu qui manque d'exactitude, car entre ces deux systèmes, il n'y a, et ne peut y avoir, aucun point commun. Le Parlement n'est pas la réduction en petit du pays électoral : C'est une autorité autonome, c'est le pouvoir et c'est la souveraineté légale.

Le peuple a délégué sa souveraineté, c'est à ce moment que s'applique le principe majoritaire, et la majorité qu'il élit a seule droit au gouvernement.

Le système que je viens d'exposer est un système qui part de ce que l'on appelle, assez inexactement du reste la souveraineté de l'individu, il a cela de commun avec le système des individualistes dont je parlais tout à l'heure. On voit donc qu'il ne suffit pas d'être individualiste pour aboutir à la Représentation proportionnelle.

On a même pu voir que le système individualiste était assez peu favorable au principe même de la Représentation proportionnelle, puisqu'il était susceptible d'aboutir à ce régime d'abdication totale entre les mains d'une assemblée omnipotente et souveraine.

(1) Cf. A. Besson, *loc. cit.*, p. 47, note 1.

Digitized by Google

Reste, il est vrai, l'autre interprétation possible, celle que l'on oppose, et que j'opposerai moi-même à la conception classique du régime représentatif ; essayons de l'analyser avec soin.

*
* *

Tout d'abord reconnaissons que la conception qui je viens d'exposer est d'origine purement historique ; au fond elle est de source anglaise. On sait en effet le rôle que jouent les fictions dans le droit public anglais. Il faut bien qu'il en soit ainsi pour dissimuler ce qui est purement et simplement le rôle des événements.

En réalité la souveraineté est à qui sait la prendre : ce fut d'abord le roi, suzerain suprême d'une féodalité immédiatisée et hiérarchisée comme elle ne le fut nulle part ; puis quand cette féodalité se fut liguée contre le roi, la corporation féodale devint participante à la souveraineté, mais sans l'incarner exclusivement à elle seule.

Or, c'est cette fiction qui a subsisté (1) : la souveraineté légale n'appartient pas au Parlement tout seul, mais au roi et au Parlement ; et le Parlement comprend une dualité d'éléments, dont une chambre qui n'est pas une assemblée élue et qui se recrute par l'hérédité.

Ce sont tous ces éléments divers qui incarnent la souveraineté et qui gouvernent ; ce sont eux aussi qui servent de contrepoids, ce que les importateurs de la constitution anglaise ont beaucoup trop perdu de vue, au principe majoritaire qui n'existe qu'à l'égard de la Chambre des communes.

Assurément, ni le roi, ni les lords, ne représentent aucune collectivité d'électeurs pris en particulier ; et cependant, en vertu d'un principe qui n'est plus guère aujourd'hui qu'une fiction légale, ils participent à la loi et au gouvernement. On ne peut donc pas dire que c'est à titre de mandataires du peuple, mais en vertu d'un pouvoir propre.

Donc ni la loi ni le gouvernement ne comportent de partici-

(1) V. Dicey. *The Law of the constitution* (Ed 1889), tout le chapitre sur la nature de la souveraineté du Parlement (*The nature of Parliamentary Sovereignty*). p. 57 et suiv., et Charles Malcom Platt. *A triad of political conceptions ; State Sovereign, government,* (*Political Science Quaterly*, 1895, p. 292 et suiv.).

Digitized by Google

pation, ni par voie d'intervention directe, ni par voie d'intermédiaire, des citoyens pris individuellement.

Ce qui est vrai du roi et des lords devait l'être forcément des membres de la Chambre des Communes : la Chambre des Communes représente un parti, le parti qui, à un moment donné et pendant le temps d'une législature, domine dans le pays. C'est un pouvoir de gouvernement, ce n'est pas un instrument de gouvernement dont le corps électoral est censé devoir faire mouvoir les ressorts.

Cette conception est restée forcément dominante partout où subsiste le suffrage restreint et surtout le suffrage censitaire. On ne pouvait parler de droit individuel de chaque citoyen conféré par voie d'élection aux représentants politiques ; tous les citoyens ne votaient pas !

Il fallait donc que ceux qui votaient représentassent les autres ; c'est d'eux qu'il était exact de dire, comme le dit M. Esmein, que chaque électeur, loin d'incarner uniquement son individualité, ses intérêts et même ses idées personnelles, incarne en lui et dans l'acte auquel il participe, la nation tout entière (1) : il fait acte de représentation collective.

A plus forte raison le représentant est-il indépendant de ses électeurs puisqu'il représente, moins ceux-là mêmes qui l'ont élu, que ceux que représentaient déjà ses électeurs. Donc, les représentants ne représentent que l'intérêt national et que la nation. Ils sont une incarnation du pouvoir : l'organe de la souveraineté nationale. Impossible de prétendre que chaque citoyen ait un droit direct à l'exercice du pouvoir, fût-ce même par intermédiaire. Le pouvoir appartient non pas à la collectivité des individus, mais à une aristocratie de parti, sortie de l'élection et qui représente la majorité. C'est la majorité qui gouverne.

Cela correspond très bien à cette conception un peu bourgeoise qui fût l'incarnation du droit public et de la vie sociale pendant toute la première moitié de ce siècle ; et si je la qualifie ainsi ce n'est nullement pour prendre ce mot en mauvaise part, c'est parce qu'il s'agit d'un fait social à constater ;

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 184 suiv.

Digitized by Google

après le règne de l'aristocratie de naissance, celui d'une aristocratie politique incessamment renouvelée par voie de suffrage ; je ne vois pas d'autre mot pour la mieux désigner, elle représentait les classes moyennes, le parti moyen. Ce fut la phase de l'influence bourgeoise au cours de cette évolution.

Qui oserait dire que cette conception soit encore la nôtre, que cet état social n'ait subi aucune transformation et que l'idée même du suffrage universel n'ait pas changé tout cela ?

La participation de tous à l'élection, c'est la souveraineté collective qui s'affirme.

Restons dans l'idée des individualistes qui est précisément celle de Rousseau, chacun étant une petite souveraineté pour lui-même et par lui-même. Comme il faut vivre en commun, il faut se soumettre à la loi commune.

Donc quel est l'acte qui va réaliser cette abdication ? Avec le suffrage restreint, le peuple était traité en mineur ; il abdiquait aux mains de ses représentants : il suffisait donc de compter la majorité sur le nom des candidats, c'est à ce moment que la minorité avait le droit d'intervenir. C'était une lutte de partis. Les candidats élus, la lutte est finie ; le corps électoral disparaît, il s'est donné un souverain. Il n'y a plus à tenir compte ni de la majorité du pays, ni des minorités ; tout se concentre dans le Parlement.

Mais avec le suffrage universel, croit-on que le peuple, à qui l'on vient de reconnaître le droit de participation au pouvoir, entende abdiquer au moment où il vote ?

Croit-on que c'est à ce moment que va se faire cette aliénation de souveraineté dont parle Rousseau ?

Il est un autre moment, en effet, où cette aliénation peut intervenir, jusqu'auquel, en effet, elle peut être reculée ; et croyez bien que les électeurs entendent la reculer le plus possible.

Il ne s'agit plus cette fois d'un moment unique, et d'une seule élection opérant en une seule fois dessaisissement total ; non plus d'une soumission en bloc et à l'aveugle ; mais de soumissions particulières et successives pour chaque loi qui se vote.

Le peuple envoie des représentants qui iront discuter et voter les lois à sa place ; et c'est par leur intermédiaire, pour

Digitized by Google

chacune des lois en particulier, qu'il entend donner sa soumission et abdiquer devant la majorité.

Mais quelle majorité! La majorité qui a élu le Parlement, ou celle qui se forme par ses représentants pour chaque vote en particulier !

Il n'est pas douteux que le peuple entende que pour chaque loi on tienne compte de lui et que le Parlement, à chaque moment de son existence, se souvienne qu'il n'est qu'un des organes de la souveraineté et non la souveraineté elle-même. La souveraineté existe en dehors du Parlement, elle appartient à la nation et la nation par le suffrage universel n'entend pas abdiquer.

C'est donc pour chaque loi en particulier que se fait, par l'intermédiaire des représentants élus par le peuple, une promesse de soumission à la loi de la majorité; donc que se réalise par mandataire cette aliénation de souveraineté dont parlait Rousseau.

S'il en est ainsi, c'est au moment où la souveraineté abdique que doit se compter la majorité ; mais c'est à ce moment aussi que toutes les opinions doivent être représentées et qu'elles ont le droit d'exercer leur influence, et une influence proportionnelle à leur importance numérique : la discussion de la loi ne peut se faire que dans les conditions où elle se ferait devant le corps électoral; et le vote de la loi doit réunir les mêmes forces en présence, avec la même importance respective.

Voilà ce qu'impose la logique du suffrage universel, et c'est ce qu'on a compris en Belgique le jour même où le suffrage universel allait y être admis.

On objectera que c'est là un régime de démocratie directe et que ce n'est pas le nôtre. On connaît les trois conceptions de la démocratie au point de vue scientifique : nous avons la première, nous sommes une démocratie au point de vue de la forme de l'Etat; sommes-nous une démocratie au point de vue social ? Il y aurait peut-être beaucoup à dire sur ce sujet. Mais en tout cas nous ne sommes pas une démocratie pure au point de vue du gouvernement (1). Ce n'est pas le peuple

(1) Cf. sur tous ces points un important compte-rendu du livre de *Lecky, The destinies of Democracy*, par Giddings, dans *Political science quarterly*, 1896, p. 719-720.

Digitized by Google

qui fait les lois ; et le Parlement jouit sous ce rapport d'un pouvoir propre. C'est la pure théorie républicaine, tout aussi bien que la théorie parlementaire ; et il n'y a qu'à rappeler à ce sujet l'opposition que firent certaines cours américaines pour reconnaître la constitutionnalité du *referendum*, en s'appuyant précisément sur la pure théorie républicaine (1). Le Parlement n'est pas une commission législative chargée de préparer des avant-projets destinés à la votation populaire : c'est l'organe même, et l'organe propre et exclusif, du pouvoir législatif. De même, lorsque les députés votent les lois, ce n'est pas le peuple qui est censé les voter par leur intermédiaire : pas de représentation au sens du droit civil français. La loi est bien l'œuvre des assemblées législatives et non l'œuvre du peuple.

Mais la théorie que j'expose ne se présente pas du tout comme une application de la démocratie directe ; elle admet fort bien que la loi doit être faite par le Parlement et non par le peuple et que les députés en la votant n'ont à prendre avis que d'eux-mêmes, et non de leurs commettants : elle ne réclame absolument pas l'application du mandat impératif. Loin de là, elle le considérerait comme la pire des choses, qui dût avoir pour effet de paralyser l'action même des assemblées législatives en les asservissant ; et lorsque les partisans de la représentation proportionnelle invoquent, pour établir la discordance entre la majorité parlementaire et la majorité vraie du pays, certains résultats du *referendum* en Suisse, j'ai bien peur qu'ils ne commettent une confusion.

La condamnation par le peuple d'une loi en particulier n'est nullement la condamnation en bloc de la majorité qui l'a votée, et les points de vue sont tellement différents entre celui auquel se place la masse des électeurs en face d'une loi qu'on présente à sa ratification, et celui plus minutieux, plus analytique, de ceux qui l'ont votée, que rien ne prouve, la majorité vraie eût-elle eu au Parlement sa véritable représentation numérique, que ce résultat n'eût pas été exactement le même. On ne peut prétendre assujettir une assemblée même élue d'après le principe proportionnaliste aux vues de surface et forcément simplistes d'une masse qui vote en bloc et sans discussion : le *refe-*

(1) Cf. *Revue du Droit public*, 1894, II p. 349.

Digitized by Google

rendum est une garantie contre la tyrannie parlementaire, comme le serait la sanction donnée par l'exécutif, si l'exécutif avait encore assez d'autorité pour la refuser ou l'accorder à son gré.

N'allons pas confondre toutes les questions et gardons-nous surtout de nous appuyer ici sur le *referendum*. Le *referendum* peut être une garantie excellente qui va assez bien de pair avec la Représentation proportionnelle, témoin le mouvement réformiste belge. Mais ce n'en sont pas moins deux choses absolument différentes.

En tout cas, ce que je veux dire, c'est qu'il ne s'agit pas du tout de considérer le peuple, au moment où se vote la loi, comme la votant lui-même par l'intermédiaire de ses représentants : ce serait une conception qui serait l'antipode du régime représentatif et le plus opposé qu'il soit possible aux principes fondamentaux et à l'esprit de notre constitution actuelle. La loi reste l'œuvre du pouvoir législatif agissant en pleine souveraineté sans référence avec le corps électoral, ni avant, ni pendant, ni après.

Seulement le corps électoral entend ne promettre sa soumission à la loi que par le vote de ses représentants : il n'y a pas représentation au sens du droit privé pour la confection de la loi, mais cette représentation se retrouve en tant qu'il s'agit pour le peuple d'abdiquer devant la loi ; et alors cette abdication ne devant avoir lieu que devant la majorité spéciale qui existe réellement sur le principe même de la loi, il faut donc bien que cette majorité se forme dans les conditions où elle se se produirait dans la masse électorale, sur une question de referendum par exemple ; donc il faut avoir en présence une représentation exacte et proportionnelle des partis.

En d'autres termes, le peuple n'est pas censé faire la loi par l'intermédiaire de ses représentants ; mais il entend ne s'y soumettre que par l'élection spéciale qui a lieu sur la loi elle-même. Et, pour tout dire, le peuple n'abdique pas en bloc devant une majorité constituée une fois pour toutes au jour des élections générales ; il ne consent qu'une abdication particulière pour chaque décision prise en particulier et d'après la majorité qui se trouverait dans le pays pour s'y soumettre ; il faut donc que cette majorité au Parlement se forme des mêmes élé-

Digitized by Google

ments, pris dans leurs proportions respectives. Ce n'est pas un referendum déguisé sur l'acceptation de la loi ; c'est une aliénation de souveraineté, au sens dont parlait Rousseau, consentie par les représentants de chaque parti ; et par suite, il faut que le nombre de ces représentants soit en proportion de la force numérique de chaque parti dans le pays. Voilà qui est de toute évidence.

On voit donc qu'en partant du même point de départ, celui d'une prétendue souveraineté individuelle, on peut aboutir aux deux résultats les plus opposés, soit au principe majoritaire, soit au système proportionnaliste.

Dans les pays de suffrage restreint la présomption est forcément en faveur du système majoritaire ; dans les pays de suffrage universel elle est en faveur du système proportionnaliste.

Mais, comme on le voit, la base que l'on donne par là à la représentation proportionnelle reste très fragile, puisqu'elle peut incliner soit d'un côté soit de l'autre. J'ajoute que je la crois très fausse, car c'est cette conception même de la souveraineté qui me paraît une erreur capitale à tous les points de vue ; et c'est ce que je voudrais en quelques mots essayer d'établir.

(A suivre). R. Saleilles.

Digitized by Google

L'AUTONOMIE CUBAINE ET LE CONFLIT HISPANO-AMÉRICAIN

Le conflit hispano-américain, qui existait depuis longtemps à l'état latent, vient d'entrer dans une période aiguë ; les hostilités ont commencé entre l'Union et l'Espagne, provoquées par la différence absolue de vue des deux Etats relativement à la question cubaine. L'Espagne semblait avoir fait à sa colonie des Antilles une concession décisive, en lui octroyant une constitution paraissant de nature à remédier aux maux dont elle se plaignait. Mais, malgré cette constitution, les insurgés cubains n'ont point désarmé ; et, d'autre part, en raison de circonstances diverses que nous aurons à indiquer, les rapports se sont peu à peu tendus entre l'Union et l'Espagne jusqu'au moment où a éclaté la rupture définitive. Actuellement, sous un prétexte d'humanité, de pacification et d'intérêt national, qui dissimule mal des desseins encore peu connus, l'Union prétend intervenir à Cuba, tandis que l'Espagne veut, au contraire, conserver intact, sur sa colonie, son droit de souveraineté qu'elle considère comme incompatible avec une intervention étrangère. Le conflit est, par suite, de ceux que la diplomatie et la médiation ou l'arbitrage sont impuissants à concilier, que dénoue seule la force des armes. Au moment donc où la question entre dans la phase des moyens violents, il importe, au point de vue du droit des gens et de la politique générale, de déterminer nettement le rôle joué, dans les affaires cubaines, par les deux parties, afin d'établir quelle est celle qui doit porter, devant l'histoire, la lourde responsabilité d'une guerre dont les conséquences désastreuses se feront très probablement sentir en Europe aussi bien qu'en Amérique.

I

Le coup de revolver tiré, le 9 août 1897, sur Don Antonio

Digitized by Google

Canovas del Castillo par un anarchiste italien, en faisant disparaître, à la fois, l'homme éminent qui incarnait en lui les destinées du parti conservateur et le ministère conservateur lui-même, a modifié en même temps de fond en comble la situation à Cuba. Jusque-là, en effet, le parti conservateur, qui occupait le pouvoir, avait cru devoir persister dans une politique de répression à outrance vis-à-vis des insurgés cubains, politique à laquelle les agissements du général Weyler commandant en chef avaient donné une physionomie toute spéciale. Il est bien vrai que le gouvernement espagnol, au moment de l'assassinat du premier ministre, se préoccupait de la question des libertés administratives à introduire dans l'île ; mais rien de précis n'avait été fait lorsque, après le passage rapide à la présidence du conseil du général Azcarraga, le parti libéral est arrivé aux affaires sous la présidence de M. Sagasta. Le général Weyler rappelé a été remplacé par le maréchal Blanco chargé d'inaugurer une politique toute différente de celle de son prédécesseur, en faisant marcher de front les opérations militaires et l'application des réformes les plus larges. Voici en quoi consistent ces réformes. Dans ses numéros des 26, 27 et 28 novembre 1897, le journal officiel espagnol, la *Gaceta* de Madrid, a publié la constitution nouvelle octroyant aux Antilles le système du *self government*. Les décrets relatifs à « l'établissement du régime de l'autonomie aux îles de Cuba et de Puerto-Rico » forment un véritable code très étendu et très complet ; et nous allons en donner l'économie générale avec les critiques qu'ils comportent, afin de bien faire ressortir par quels côtés ils réalisent une innovation remarquable sur la situation antérieure et de quelles modifications ils pourraient être encore susceptibles (1). Ces décrets sont précédés d'une sorte d'exposition générale contenant les déclarations suivantes faites par les ministres à la Régente : « Au moment où l'on accorde à Cuba et à Puerto-Rico une constitution autonome qui va confier aux deux îles l'initiative de la direction et du gouvernement de leurs intérêts locaux,

(1) Ces décrets ont été publiés en édition officielle spéciale par le ministère espagnol des colonies ; leur connaissance est indispensable pour suivre la marche du conflit hispano-américain. Ils n'ont pas été traduits en français dans leur ensemble, et nous les tenons de la bienveillante communication de M. Rafael de Labra, membre de l'Institut de droit international et homme d'Etat espagnol des plus autorisés auquel nous adressons tous nos remerciements.

Digitized by Google

il importe d'affirmer l'unité constitutionnelle comme base très ferme de l'intégrité du territoire. Le ministère, pour donner satisfaction à tous les partis libéraux, a dû aller plus loin que le décret du 2 avril 1881, qui n'était pas parvenu à réaliser les aspirations des habitants des Antilles, lesquels se plaignent des inégalités irritantes rendant presque impossible l'application des lois constitutionnelles. En effet, grâce à des dispositions arbitraires contre lesquelles il n'y a nul recours, à des pénalités décrétées par les gouverneurs généraux, les citoyens sont exposés à des mesures vexatoires, même à la déportation sur un territoire lointain, et n'ont le droit ni de parler, ni de penser ou d'écrire, ni de jouir de la liberté religieuse et des droits de réunion ou d'association. Le Gouvernement accomplira donc un acte de bonne politique et de rigoureuse justice, en faisant appliquer intégralement la constitution aux Antilles. » En conformité de cet exposé, a été rendu un premier décret réalisant l'unité constitutionnelle. L'article 1er donne aux Espagnols résidant aux Antilles, comme à ceux de la péninsule, les droits consignés dans le titre 1er de la constitution et garantis par les lois du royaume. Les lois complémentaires, spécialement celles sur les poursuites criminelles, l'ordre public, l'expropriation forcée, l'instruction publique, la presse, les réunions publiques, la justice militaire, seront en vigueur à Cuba et à Puerto-Rico. Suivant l'article 2, en temps de guerre, la loi sur l'ordre public sera appliquée dans les termes établis par l'article 17 de la constitution. Aux termes de l'article 3, le ministère des colonies, avec l'avis du Conseil d'Etat, revisera la législation des Antilles, ainsi que les ordres émanés, depuis la promulgation de la constitution, des gouverneurs généraux, et publiera les résultats de cette revision, afin qu'on ne puisse prendre des dispositions contraires à la lettre ou à l'esprit des lois constitutionnelles.

Un second décret applique aux Antilles le système général de la loi électorale espagnole du 26 juin 1890. L'article 1er pose les bases du suffrage universel en déclarant électeurs tous les Espagnols mâles, majeurs de 25 ans, jouissant de leurs droits civils et résidant au moins depuis deux ans dans une commune (1). Le troisième décret concerne le fonctionnement

(1) L'attribution du suffrage universel aux Antilles constituait l'une des récla-

Digitized by Google

de l'autonomie cubaine. Le titre 1er a trait à l'organisation et au gouvernement des îles de Cuba et de Puerto-Rico. D'après les articles 1 et 2, le gouvernement de chaque île se compose d'un parlement insulaire divisé en deux chambres et d'un gouverneur général représentant la Métropole investie de l'autorité suprême.

Les articles 3 et 4 compris dans la titre II relatif aux chambres insulaires, disposent que la faculté de légiférer sur les affaires coloniales appartient aux chambres et au gouverneur général. La représentation insulaire est constituée par deux corps d'attributions égales : la Chambre des représentants et le Conseil d'administration. Le Conseil d'administration (titre III) comprend 35 membres, dont 18 élus dans la forme indiquée par la loi électorale et 17 nommés par le roi représenté par le gouverneur général (article 5). L'article 6 indique les conditions voulues pour entrer dans le Conseil : être espagnol, âgé de 35 ans accomplis, né dans l'île ou y avoir résidé pendant quatre ans sans interruption ; n'avoir eu aucun procès criminel ; avoir conservé la plénitude de ses droits politiques ; ne pas avoir ses biens hypothéqués ; jouir d'une rente annuelle de 4.000 piastres ; n'avoir effectué avec le gouvernement central ou celui de l'île aucun contrat. En outre, en dehors des conditions qui précèdent, pourront être faits conseillers certains personnages placés dans des situations spéciales, tels que les sénateurs ou anciens sénateurs, le président du tribunal de la Havane, le recteur de l'Université, les présidents de la chambre de commerce de la capitale, de la Société économique des amis du pays de la Havane, du cercle des propriétaires et de l'Union, le maire de la Havane, le président du conseil général etc., etc. (art. 7). Les articles 8, 9 et 10 ont trait à la nomination des conseillers à vie par la couronne et aux incompatibilités qui les atteignent. Les conseillers électifs se renouvellent par moitié, tous les cinq ans, ou en totalité quand le gouverneur général dissout le conseil d'administration.

Il est question de la Chambre des représentants dans le titre IV, dont les articles 11 à 14 indiquent les conditions

mations principales du parti libéral, qui, devant le refus de l'accorder, avait organisé l'abstention dans les élections cubaines.

Digitized by Google

voulues pour en être membre. Il y a un représentant par 25.000 habitants, et les élections ont lieu pour une durée de 5 ans; les représentants sont indéfiniment rééligibles; leurs incompatibilités seront déterminées par la chambre elle-même. Pour faire partie de celle-ci, il faut être espagnol, d'état séculier, majeur, jouir de tous les droits civils, être né dans l'île ou y résider depuis quatre ans, n'avoir eu aucun procès criminel.

Le titre V règle la manière de fonctionner des chambres insulaires et leurs rapports respectifs. Elles se réunissent tous les ans; elles sont convoquées, suspendues et dissoutes soit séparément soit simultanément, avec obligation, en cas de dissolution, de les convoquer à nouveau dans le délai de 3 mois. Chaque chambre nomme son président et son bureau et délibère en séance publique, sauf cas exceptionnels comportant une séance secrète. L'initiative des lois appartient aux ministres et individuellement aux membres de chaque chambre; mais les statuts relatifs aux contributions et au crédit public doivent se présenter d'abord à la chambre des représentants. Les résolutions, pour devenir définitives, doivent être votées par les deux chambres, et recevoir ensuite la sanction et la promulgation du gouverneur général (art. 15 à 24). Les articles 25 à 27 s'occupent des immunités parlementaires. En vertu de l'article 29, le Parlement a le droit de recevoir le serment du gouverneur général, de sauvegarder la constitution et les lois sur l'autonomie; les Secrétaires d'État sont responbles devant lui, et, mis en accusation par la Chambre des représentants, sont jugés par le Conseil. Il s'adresse au gouvernement central, par l'intermédiaire du gouverneur général, pour lui soumettre les dérogations et modifications jugées nécessaires aux lois du royaume, et l'inviter à proposer les projets présentant le même caractère. L'article 30 réserve les droits de la métropole, pour le cas où le gouverneur général jugerait que les intérêts généraux peuvent être lésés par les statuts coloniaux. Dans ce cas, si le projet est né de l'initiative ministérielle, il doit être précédé de la communication au gouvernement central; et, s'il est né de l'initiative parlementaire, le gouverneur colonial demandera l'ajournement de la discussion jusqu'à la décision du gouvernement central. Dans ces divers cas, les correspondances échangées sont communiquées aux chambres et publiées dans la *Gaceta*.

Digitized by Google

Le titre VI détermine les pouvoirs accordés au Parlement insulaire Il a le droit de légiférer sur tous les points qui ne sont pas expressément et taxativement réservés aux Cortès ou au gouvernement central ; et détermine les attributions des divers départements ministériels. Il s'occupe des questions d'intérêt purement local et principalement de celles qui touchent au territoire colonial ; il établit l'organisation administrative et les divisions territoriales, provinciales, municipales, judiciaires ; le service sanitaire maritime et terrestre, le crédit public, les banques et le système monétaire sont dans ses attributions, sous la réserve des droits accordés par les lois au pouvoir exécutif. Il fait les règlements au sujet desquels les Cortès lui ont donné mandat formel en exécution des lois qu'elles ont votées. Dans cet ordre d'idées, il devra s'occuper, dès sa première session, de statuer relativement aux procédès électoraux, à la formation du cens, aux classes d'électeurs et à la manière d'exercer le droit de vote, sous la réserve des droits des citoyens tels qu'ils sont reconnus par la loi électorale. L'article 34 règle les droits respectifs du parlement local et du gouverneur général, au sujet de l'organisation de la justice. La formation du budget local est exclusivement réservée au parlement insulaire, qui détermine le quantum de recettes nécessaires pour correspondre à la part de l'île dans le budget national. A cet effet, le gouverneur général présente aux chambres, avant le mois de janvier de chaque année, le budget correspondant à l'exercice suivant divisé en deux parties : l'une comprenant les recettes qui couvriront les frais de souveraineté, et l'autre celles devant être affectées à l'administration coloniale. Aucune des deux chambres ne pourra discuter le budget colonial, sans avoir d'abord voté définitivement la partie correspondante aux frais de souveraineté. Ce sont les Cortès qui déterminent quels sont les frais de souveraineté, et qui fixent tous les trois ans les recettes nécessaires pour les couvrir. Aux termes des articles 37 et 38, la colonie pourra prendre l'initiative des traités de commerce en des formes déterminées; mais la conclusion définitive en appartient au gouvernement central.

C'est également le Parlement insulaire qui établit les tarifs et détermine les droits d'importation et d'exportation des mar-

Digitized by Google

chandises. Et l'article 40 organise un régime transitoire, en attendant une règlementation définitive à intervenir entre Cuba et la métropole, sur les bases suivantes. Il n'y aura aucune différence, quant aux importations et exportations, entre les produits insulaires et péninsulaires ; et, d'autre part, il sera formé par les deux gouvernements deux listes : dans la première, seront indiqués les articles de provenance nationale directe auxquels, d'un commun accord on appliquera un tarif différentiel par rapport aux produits similaires de provenance étrangère ; dans la seconde liste formée de la même manière, on déterminera les produits de provenance insulaire directe qui jouiront d'un traitement privilégié à leur entrée dans la péninsule.

Le titre VII s'occupe du gouverneur général, et les articles 41, 42 et 43 établissent sa situation en ces termes : Le gouvernement suprême de la colonie sera exercé par un gouverneur général nommé par le roi sur la proposition de son conseil des ministres. Ce gouverneur aura, comme patron vice-royal, toutes les facultés inhérentes au patronat des Indes, le commandement supérieur de toutes les forces armées terrestres et navales existant dans l'île ; il sera le délégué des ministres de la guerre, de la marine et des colonies. Toutes les autres autorités de l'île seront subordonnées à la sienne ; et il devra répondre de la conservation de l'ordre, ainsi que de la tranquillité de la colonie. Avant de se rendre à son poste, il prêtera serment devant le roi de remplir ses fonctions fidèlement et avec loyauté. Comme représentant de la nation, il exercera par lui-même et secondé par son Secrétariat toutes les fonctions indiquées en l'article précédent et toutes celles pouvant lui appartenir dans les affaires ayant un caractère national, en sa qualité de délégué direct du roi. Comme représentant de la métropole, le gouverneur général aura le pouvoir de : 1° Désigner librement le personnel de son Secrétariat. 2° Publier, exécuter et faire exécuter dans l'île les lois et décrets, les traités, les conventions internationales et autres dispositions du pouvoir législatif, ainsi que les décrets, ordres royaux et autres dispositions du pouvoir exécutif communiqués par les ministères espagnols dont il est le délégué. Quand il croira, d'accord avec les Secrétaires de son conseil, que les résolutions

Digitized by Google

du gouvernement espagnol seraient de nature à porter atteinte aux intérêts généraux de la nation ou aux intérêts particuliers de la colonie, il en suspendra la publication et l'exécution, en faisant connaître au ministre compétent la cause de sa décision. 3° Grâcier les condamnés au nom du roi dans certaines limites. 4° Suspendre les garanties contenues dans les articles 4, 5, 6 et 9, ainsi que dans les §§ 1, 2 et 3 de l'article 13 de la constitution ; appliquer la législation de la police et prendre les mesures nécessaires à la conservation de la paix, de l'intégrité territoriale, après avoir préalablement pris l'avis du Conseil des Secrétaires. 5° Assurer au nom du roi le fonctionnement régulier de la justice. 6° Communiquer directement, sur les affaires de la politique extérieure, avec les agents diplomatiques et consulaires de l'Espagne en Amérique.

En sa qualité d'autorité supérieure de la colonie et de chef de son administration, le gouverneur fait respecter les droits, facultés et privilèges de l'administration coloniale; sanctionne et publie les arrêtés du Parlement insulaire ; nomme, suspend et révoque les employés de l'administration coloniale sur la proposition des Secrétaires ; nomme également et révoque librement les Secrétaires de son conseil. Tous les ordres du gouverneur général, en tant que représentant et chef de la colonie, doivent être contre-signés par un ministre responsable. Les ministères sont au nombre de cinq : Grâce, justice et intérieur ; finances ; instruction publique ; travaux publics et communications ; agriculture, industrie et commerce. Le président du Conseil est désigné par le gouverneur général et peut n'avoir pas de portefeuille. Les ministres peuvent appartenir à la Chambre ou au Conseil et prendre part aux discussions des deux organes législatifs, mais à la condition de ne voter que dans le corps dont ils font partie. Ils sont responsables de leurs actes devant les chambres (art. 44 et s). Suivant l'art. 50, le Tribunal suprême connaîtra, en instance unique, des responsabilités encourues par le gouverneur général, conformément au code pénal. Le gouverneur général pourra agir par lui-même et sous sa responsabilité, sans l'assistance des ministres, pour la communication au gouvernement des décisions des chambres insulaires, spécialement

Digitized by Google

quand il les jugera attentatoires aux droits résultant des lois constitutionnelles ; pour la mise à exécution des lois d'ordre public, surtout s'il n'a ni le temps ni le moyen de consulter le pouvoir central ; pour l'application des lois du royaume s'étendant à tout le territoire espagnol. Une loi déterminera les procédés et les moyens d'action qui pourront être employés dans ces cas (art. 51).

Le titre VIII traite du régime municipal et provincial, des attributions des conseils généraux et des communes, des maires, des adjoints et de leur responsabilité (art. 52 à 62) ; et le titre IX, de la mise en œuvre de certaines garanties accordées aux citoyens dans le but d'assurer l'exécution des dispositions de la constitution coloniale (art. 63 à 70). Enfin, le décret se termine par quelques articles additionnels et transitoires. C'est en vertu de ces derniers que le maréchal Blanco a pu procéder, comme on le verra, à l'installation du premier cabinet cubain autonome.

Telle est, envisagée dans ses grandes lignes, la nouvelle constitution cubaine, qui rappelle, par certains côtés, celles fonctionnant dans les colonies anglaises autonomes, par exemple en Australie et en Amérique. On constate pourtant, par l'examen de ces dernières, que leur organisation est plus libérale ; et l'on a reproché au gouvernement espagnol de ne pas les avoir prises pour modèle absolu, notamment celle du Dominion, quand il a rédigé les décrets analysés ci-dessus (1). Voici quelle est l'économie générale des constitutions octroyées par la Grande-Bretagne aux colonies australiennes et au Dominion. L'Australie méridionale est administrée par un gouverneur général nommé par la couronne et un Conseil exécutif de six membres formant le ministère responsable et appartenant au parlement. Le parlement y est composé de deux chambres élues par le peuple. L'une est appelée Conseil législatif et l'autre Assemblée ou chambre de l'Assemblée. Les mêmes grandes lignes se rencontrent dans l'organisation des autres colonies

(1) On consultera avec fruit, au point de vue historique et politique, relativement à la question coloniale, les ouvrages d'un homme fort au courant des choses des Antilles, M. de Labra député récemment élu de Cuba et de Puerto-Rico, membre de l'Institut de droit international. Le dernier ouvrage paru à Madrid en 1897 a pour titre. *La Republica y las libertades de Ultromar. Adde : La autonomia colonial en España*, Madrid, 1892.

Digitized by Google

australiennes. L'Australie occidentale est administrée par un gouverneur assisté d'un Conseil exécutif. Un Conseil législatif y fonctionne, dont les membres sont nommés partie par le gouverneur et partie par l'élection. On retrouve le Conseil législatif et l'Assemblée législative dans la Nouvelle-Galles du Sud. C'est la Couronne qui y nomme les membres du Conseil législatif, ainsi que dans la Nouvelle-Zélande. En Tasmanie, les deux chambres du Parlement sont nommées par le peuple. Les deux chambres de la colonie de Victoria sont également électives (1).

L'organisation fédérale politique du Dominion, ou confédération des provinces britanniques de l'Amérique du Nord groupées sous le lien fédéral en vertu de l'acte du 29 mars 1867, comprend un gouverneur général représentant le pouvoir exécutif, qu'il exerce au nom de l'Angleterre, et un parlement investi du pouvoir législatif. Le pouvoir législatif est formé par un Sénat et une Chambre des communes. Les sénateurs sont nommés à vie par le gouverneur général parmi les individus réunissant certaines conditions déterminées. La Chambre des communes est élue par le suffrage restreint et exigeant un certain cens électoral ; vu son mode de recrutement, elle est plus particulièrement investie d'attributions financières. D'autre part, le Sénat n'a pas le pouvoir de modifier les lois votées par elle. Il pourrait les rejeter seulement en totalité ; mais il use rarement de ce droit. Du reste, en toute matière, le Sénat a une initiative très restreinte.

L'exposé qui précède montre, d'une manière évidente, que la Grande-Bretagne a donné à ses colonies, et spécialement au Dominion, une liberté aussi large que possible, et que la souveraineté de la métropole y est plus apparente que réelle, en sorte que l'autonomie cubaine est incontestablement plus restreinte. Aussi, comme il fallait s'y attendre, des critiques ont été dirigées contre la constitution émanant du cabinet Sagasta, par ceux qui ont mis certaines de ses dispositions en regard de celles régissant les colonies anglaises et spécialement le Dominion. « La constitution cubaine et celle du Canada,

(1) Un projet de fédération australienne s'élabore actuellement dans les travaux d'une convention siégeant à Melbourne, projet inspiré par les mêmes idées larges et libérales que celles qui ont présidé à l'organisation de la constitution du Dominion dont il va être question ci-après.

Digitized by Google

dit M. Tarrida del Marmol, sont essentiellement différentes. Ici, le peuple est maître de lui-même, là il est soumis à la métropole. Sans être absolument souverain — car alors ce ne serait plus une colonie — le Canada jouit de la plénitude du pouvoir constitutionnel et administratif sous la domination purement théorique du Parlement anglais..... L'Angleterre considère la plupart de ses colonies comme des sociétés différentes dont les membres jouissent, chez eux, des mêmes droits politiques qu'un citoyen de la Grande-Bretagne, pays classique de la liberté. C'est ce que rappelait, il y a quelques jours, M. Chamberlain, lorsqu'il affirmait que l'Angleterre n'était pas aussi isolée qu'elle en avait l'air, puisqu'elle pouvait compter sur l'appui de ses colonies qui n'étaient plus des servantes, mais des sœurs..... » (1). Remarquons, tout d'abord, que les décrets sur l'autonomie cubaine font précisément cesser l'inégalité choquante qui existait entre les Espagnols de Cuba et ceux de la péninsule, en accordant aux uns et aux autres les mêmes droits politiques et constitutionnels, et spécialement le suffrage universel. Sans doute, on peut, à bon droit, critiquer les gouvernements antérieurs de n'avoir point opéré plus tôt cette réforme indispensable. Mais précisément, pour ce motif, il convient de louer le cabinet Sagasta d'avoir réalisé sur ce point à Cuba un incontestable progrès.

L'auteur précité fait alors observer que, suivant l'article 42, le gouverneur général a, en définitive, à sa merci les droits politiques de ses administrés, puisqu'il peut suspendre les garanties constitutionnelles par application de la législation d'ordre public. Incontestablement il y a là un pouvoir redoutable. Cependant on peut croire que le zèle du gouverneur général sera le plus souvent arrêté par la nécessité où le place le même texte de consulter auparavant les ministres. Or, ceux-ci, à moins de circonstances tout à fait pressantes, donneront un avis défavorable, car ils sont tout d'abord les protecteurs naturels des libertés publiques de leur pays ; et, d'ailleurs, ils auraient en raison de leur responsabilité, dans le parlement, une situation impossible, s'ils se pliaient docilement aux ordres tyranniques et irraisonnés du gouverneur général. Mais,

(1) La question cubaine *apud Revue Blanche*, du 15 mars 1898, t. XV, p. 445 et suiv.

Digitized by Google

ajoute-t-on, ce dernier pourra, d'après l'art. 51, agir par lui-même, sous sa responsabilité et sans l'assistance ministérielle, toutes les fois qu'il faudra mettre en vigueur la loi d'ordre public; en sorte que l'intervention des ministres, sauvegarde prévue par le premier texte, est, en réalité, annulée par le second. On peut répondre encore que l'art. 51, en conférant au gouverneur ce droit considérable, déclare que celui-ci ne devra en user que s'il n'a ni le temps ni le moyen de consulter le pouvoir central, et qu'une loi interviendra pour déterminer les procédés et moyens d'actions à employer en ce cas. Il est donc probable que, dans la confection de cette loi, le gouvernement tiendra compte des objections qui lui seront faites, et tâchera de contenter le plus possible les aspirations des sujets cubains. Et, du reste, pour justifier, en l'entourant de toutes les garanties, de toutes les réserves voulues, la pérogative accordée à son représentant à Cuba, l'Espagne n'est-elle point fondée à faire remarquer que la situation des colonies anglaises diffère essentiellement de celle de sa colonie des Antilles ? Dans les colonies anglaises, la charte d'émancipation s'est élargie peu à peu et, le plus souvent, par la libre volonté et la commune entente de la métropole et de ses sujets coloniaux. D'autre part aucune puissance étrangère ne s'immisce dans les rapports de l'une et des autres ; aucune domination voisine ne vient alimenter, par des secours venus du dehors, l'insurrection du dedans, et ne menace de la guerre pour le cas où l'on méconnaîtrait son prétendu droit d'intervention. Tout autre est la situation cubaine. L'autonomie a été accordée plus tard que la justice et la prudence ne l'auraient demandé, après une guerre longue, acharnée, et en présence, soit d'une pacification incomplète, soit des expéditions flibustières qui continuent, soit de la menace d'intervention armée de l'Union. On conçoit donc que la métropole ait cru devoir rester armée de droits assez forts, pour combattre les tentatives séparatistes et l'intervention étrangère. On a encore objecté contre les décrets de 1897, que les ministres cubains n'auront aucune autorité, puisque le gouverneur peut les révoquer librement, aux termes de l'article 43 ; et que, d'un autre côté, l'article 30 détruit tout semblant d'autonomie coloniale, le gouverneur ayant le droit de demander l'ajournement de la discussion de

Digitized by Google

tout projet né de l'intervention parlementaire jusqu'à la décision du gouvernement central (1). Ces deux objections ne sont pas sérieuses. En ce qui concerne les ministres, il ne faut pas confondre le droit de nomination et de révocation avec la question de responsabilité. Dans tous les pays où fonctionne le régime parlementaire, les ministres, en effet, sont nommés et révocables par le chef de l'Etat. Il ne peut pas en être différemment ; s'ils étaient choisis par le pouvoir législatif, ils se confondraient avec lui et n'auraient plus aucune indépendance. Mais, nommés et révocables par le chef du pouvoir exécutif, ils sont cependant, en fait, pris dans la majorité des chambres, lorsqu'ils font ou doivent faire partie du parlement, ou d'accord avec elle s'ils sont pris en dehors. Autrement, des votes hostiles les forcent à donner leur démission ou obligent le pouvoir exécutif à dissoudre les chambres. Enfin, ils sont responsables devant le parlement dans la mesure fixée par les constitutions diverses. Voilà le système que l'on trouve usité dans tous les pays qui vivent sous le régime parlementaire, car il est indispensable pour assurer l'indépendance de l'exécutif vis-à-vis du législatif.

Quant aux droits des chambres cubaines, ils ne sont pas plus restreints au point de vue sus-indiqué que dans les colonies anglaises ; c'est toujours le droit de *veto*, même plus rigoureux pour ces dernières. Tandis que, en effet, à Cuba, le gouverneur a simplement la faculté de faire ajourner la discussion pour prendre l'avis du pouvoir central, au Dominion, au contraire, tout projet de loi doit être soumis, après le vote, au gouverneur général, qui peut accorder sa sanction, la refuser ou ajourner. Et même, quand il a sanctionné, la Reine a le droit, pendant un délai de deux ans, de désavouer le gouverneur ; dans ce cas, ce dernier avise le parlement par voie de message. La même faculté de sanction ou de refus appartient au gouverneur des colonies australiennes, en vertu des art. 17 à 19 de la loi du 14 août 1885 ; et Sa Majesté a, dans le délai d'un an, pouvoir de rejeter la loi, bien qu'approuvée déjà par le gouverneur au nom de la couronne.

En somme, comme on peut s'en rendre compte, la consti-

(1) Conf. le même auteur *loc. cit.*, p. 448.

Digitized by Google

tution cubaine offre un ensemble de garanties qui rendent déjà la situation de l'île acceptable à beaucoup de points de vue. Et, si, par quelque côté, elle paraît susceptible de critique, on entrevoit que les décrets de novembre 1897 n'ont pas dit le dernier mot en la matière. Il est, en effet, très probable que, si l'autonomie est franchement acceptée, après la pacification de l'île et quand elle n'aura plus à redouter l'intervention étrangère, l'Espagne donnera peu à peu aux Antilles une situation aussi libérale que celle qui est faite aux colonies anglaises et au Dominion en particulier; et l'exemple du passé sera là pour montrer quelle conduite il convient de suivre à l'avenir. Ces idées sont très vraisemblablement celles du cabinet madrilène qui, sentant qu'à l'heure actuelle il ne peut accorder davantage, soit pour les motifs indiqués plus haut, soit parce qu'il considère que le sentiment de l'honneur national s'y oppose, a cependant laissé comprendre qu'il était prêt, quand les circonstances lui paraîtraient favorables, à aller aussi loin que le permettrait le principe de souveraineté, dans la voie des concessions à faire aux Antilles, afin de hâter la pacification. Une entente loyale entre le cabinet cubain et la couronne aura donc pour résultat presque certain de faire disparaître, au mieux des intérêts des deux parties, plusieurs des griefs ci-dessus signalés et de donner également satisfaction sur d'autres, tirés, par exemple, de l'exagération des charges générales imposées à Cuba ou des restrictions trop grandes apportées aux pouvoirs des chambres insulaires à des points de vue divers, spécialement en matière de législation civile ou commerciale et de confection des traités de commerce.

II

Le régime du self-government, inauguré à Cuba par les décrets de novembre 1897, a paru tout d'abord avoir eu l'effet le plus sérieux. Les deux partis autonomiste et réformiste ont fusionné et leurs chefs, MM. Rabel et Galvez, ont, après de nombreuses conférences avec le maréchal Blanco, décidé la formation d'un seul parti sous le nom de parti libéral. Et le maréchal, autorisé, par les dispositions transitoires du décret cité plus haut, à former le gouvernement local provisoire, a choisi M. Galvez pour président du gouvernement insulaire, et,

Digitized by Google

comme membres : MM. Montero et Castro, du parti autonomiste, Amblard, réformiste rallié, et Govin et Zayas, autonomistes radicaux. A la suite de la constitution du Cabinet, les dépêches avaient été très optimistes : les prévisions sur les futures élections cubaines indiquaient, suivant le *Libéral* de Madrid, une grande majorité autonomiste ; et l'on signalait, des ports espagnols, une recrudescence de départs pour Cuba, signe évident que l'on croyait en Espagne à une pacification prochaine et à la reprise des affaires. D'autre part, aux Philippines, les chefs rebelles faisaient leur soumission et recevaient leur pardon, à la condition d'émigrer de l'île.

Mais des dissidences se produisaient bientôt dans ce concert optimiste. Maximo Gomez, chef de l'armée insurgée, déclarait qu'il allait poursuivre la lutte jusqu'à l'émancipation complète de Cuba du joug de l'Espagne (1). Il ajoutait que l'île était prête à acheter sa liberté, dont il fixait le prix, aux correspondants du *Herald* et du *World*, à la somme de 250 millions de dollars qui seraient fournis par annuités par des capitalistes américains. Si ces propositions n'étaient pas acceptées, disait-il, on continuerait à outrance une guerre qui devait, suivant lui, amener la ruine de l'Espagne. Le chef insurgé visait, par ces dernières paroles, les sommes énormes employées jusqu'ici pour la guerre cubaine par la métropole, et dont le chiffre a été donné, au commencement de février 1898, à la presse madrilène par un communiqué officiel, aux termes duquel « on aurait dépensé 1.200 millions fournis par l'émission de 700 millions de bons cubains 1890, garantis par le Trésor espagnol, et 600 millions d'obligations garanties par les douanes espagnoles. En outre, les arriérés de plusieurs mois actuellement dus à l'armée, à la marine, à des fournisseurs et à des fonctionnaires civils retraités, dépassaient 300 millions. Les frais de guerre depuis le 1er janvier 1898 sont sur le pied de 420 millions par an » (2). Quant aux millions destinés au rachat de Cuba, Maximo Gomez parlait d'un syndicat à former ; mais ce n'est un mystère pour personne que ce syndicat existe et fonc-

(1) Le manifeste du chef insurgé ainsi que ceux adressés dans le même sens au peuple cubain par l'assemblée et le gouvernement insurrectionnels sont relatés dans la *Revue blanche, loc. cit.*, p. 451 et s.

(2) *Temps* du 3 février 1898.

Digitized by Google

tionne depuis longtemps derrière les insurgés, qui, sans lui, auraient été réduits déjà par les forces espagnoles. Voici les renseignements instructifs que fournit à cet égard un correspondant du *Temps*, M. Gustave Reynier, déclarant les tenir d'un homme d'Etat espagnol indépendant et du premier mérite. Ils n'ont rien d'invraisemblable en eux-mêmes, et s'expliquent, au contraire, très bien, soit par des indications recueillies à des sources diverses, soit par l'ardeur extraordinaire et surprenante avec laquelle la cause des insurgés a été épousée par des personnages considérables à des titres divers de l'Union américaine. « Il faut, dit cet homme d'Etat, rendre aux Américains cette justice que ce ne sont pas eux qui ont fait éclater l'insurrection ; mais personne n'ignore que, dès qu'ils ont compris quel parti ils pouvaient en tirer, un syndicat s'est formé chez eux pour la faire durer. Ce syndicat, nombreux et puissant dès l'origine, n'a pas cessé d'étendre dans tous les sens ses ramifications. Il s'est assuré de très puissantes influences dans les Chambres, dans l'entourage même du président ; il a des ressources considérables ; il peut dépenser beaucoup pendant longtemps et il n'est pas pressé de rentrer dans ses débours. Il fait ce que l'on appelle une opération à long terme. La junte insurrectionnelle n'a pas d'argent : le syndicat lui en fournit, et des armes, et des munitions, et des navires. A chaque nouvelle campagne il lui faut faire de nouveaux sacrifices ; mais il fait en même temps de nouveaux appels de fonds et ainsi, plus la guerre se prolonge, plus s'accroît le nombre de ses actionnaires, et, par suite, le nombre des personnes intéressées au succès de son entreprise. Et maintenant, qu'espère-t-il, ce syndicat, et que veut-il ? Que Cuba devienne la propriété des Etats-Unis ? Pas le moins du monde. Que Cuba forme un Etat indépendant ? Pas davantage. Il veut que l'Espagne épuisée et avouant son impuissance vienne demander aux Etats-Unis de terminer la guerre et d'assurer l'ordre dans sa colonie. Alors, on arrête immédiatement les expéditions flibustières ; en moins de deux mois, l'île est pacifiée, et c'est à ce moment que le syndicat intervient. Cuba a une grosse dette ; on ne peut remettre la colonie aux mains de ses légitimes propriétaires avant d'avoir assuré le payement des coupons. Cette dette, le syndicat la prend à son compte : il ga-

Digitized by Google

rantit d'en verser régulièrement les intérêts. Mais à une condition : c'est que l'on mettra à sa disposition les revenus des douanes, qu'il percevra pour son compte les droits des ports, qu'on lui fera don, enfin, de tout ce qui, dans l'île, plaine ou montagne, n'est pas propriété particulière. Or, les revenus des douanes suffiraient presque à eux seuls à payer les intérêts de la dette cubaine. Les droits de quai, même si le syndicat s'engageait à faire dans les ports tous les travaux de mise en état et d'entretien, lui assureraient déjà un bénéfice sûr. Mais ce qui ferait la beauté de l'opération, ce serait cette concession de domaines immenses, restés jusqu'ici sans culture, faute d'activité ou faute de capitaux, mais qui, intelligemment exploités, acquerraient bien vite une valeur colossale. Il y a là des terres d'une fertilité incomparable qui pourraient convenir à la canne à sucre ou au tabac et auxquelles, avec quelques travaux de drainage, on ferait produire ce qu'on voudrait. La quantité de sucre exporté, qui est actuellement d'un million de tonnes, pourrait doubler en quelques années. Et, réfléchissez que, par contre-coup, à mesure qu'augmenterait la production de l'île, en même temps s'accroîtraient les revenus des douanes et que ce serait double bénéfice pour le syndicat » (1).

En même temps que le parti insurgé affirmait sa volonté de résister coûte que coûte, alors qu'on avait espéré, au contraire, que les bandes rebelles privées de leurs chefs, amenées à composition, feraient leur soumission, les représentants du parti de l'union constitutionnelle protestaient à Madrid contre l'autonomie. Le ministère libéral voyait se dresser contre lui, soit les conservateurs estimant que les décrets étaient trop hardis, accordaient trop de libertés aux insurgés (2), soit les protectionnistes suivant lesquels l'Espagne, après la pacification de Cuba, aurait à supporter la presque totalité des intérêts et de l'amortissement des dettes contractées pour la guerre, car Cuba autonome ne pourra point en fait s'en charger (3). Il aurait été

(1) *Temps* du 9 novembre 1897. A plusieurs reprises, le gouvernement espagnol a protesté contre les agissements de syndicats américains, notamment de ceux organisés pour l'accaparement de la production sucrière de Cuba.

(2) L'octroi de l'autonomie à Cuba, disait M. Roméro Roblédo, dans un discours prononcé le 10 décembre 1897 devant une assemblée considérable de conservateurs intransigeants, est « une infraction à la constitution, un véritable coup d'état ».

(3) Suivant M. Pidal, l'autonomie n'avait satisfait personne et porterait préju-

Digitized by Google

dès lors juste, d'après ces derniers, d'appliquer un tarif de 20 à 40 0/0 aux produits de la métropole. D'autre part, les juntes séparatistes instituées aux Etats-Unis affirmaient ne pas vouloir de l'autonomie. Le chef de la junte cubaine de New-York publiait en ce sens un manifeste des plus énergiques, affirmant que les insurgés étaient très fortement organisés et pouvaient assurer par eux-mêmes leur indépendance. Enfin, des télégrammes de la Havane, du commencement de février 1898, annonçaient des tiraillements au sein du nouveau cabinet partagé entre les représentants du groupe autonomiste avancé, M. Zayas et Govin poussant à la continuation des pourparlers avec les insurgés et à des concessions commerciales aux Etats-Unis, tandis que les autres membres modérés préféraient s'entendre avec l'ancien parti espagnol de l'union constitutionnelle.

Quelques jours après la promulgation des décrets relatifs à l'autonomie cubaine, le président des Etats-Unis ouvrait la session du Congrès américain par un message où il était question de Cuba. Ce document du 7 décembre 1897 était long et quelque peu diffus. Peut-être, disait un organe autorisé de la presse française, le président voulait-il noyer sa pensée dans un flot de paroles ; et, craignant de lui donner trop de précision, préférait-il le vague complaisant d'un exposé interminable à la netteté d'une concision lapidaire (1). Après avoir longuement traité la question cubaine et fait le résumé des insurrections précédentes ; après avoir affirmé que l'insurrection présente faisait naître les plus graves appréhensions, sans que pourtant les Etats-Unis aient la moindre velléité de profiter des malheurs de l'Espagne (2), le président critique très vivement les actes du général Weyler, qu'il qualifie de « guerre d'extermination », et déclare qu'il faut attendre une période de temps raisonnable pour permettre de rétablir l'ordre et la paix à Cuba. Il reconnaît que les réclamations

dice à de nombreux intérêts. Il faut remarquer toutefois que tous les conservateurs ne raisonnaient pas comme MM. Roblédo, Pidal et autres. Ainsi, M. Cosgayon, ancien ministre, estimait que les conservateurs ne devaient point entraver l'œuvre des libéraux, dans l'intérêt de la patrie.

(1) *Temps* du 14 décembre 1897.

(2) « Notre code de moralité, disait le message, nous empêche de songer à annexer Cuba par la force ; ce serait une agression criminelle ».

Digitized by Google

amicales des États-Unis ont été bien accueillies par le gouvernement espagnol, qui a affirmé la nécessité d'un changement de politique de nature à satisfaire l'Amérique et à pacifier Cuba, la supposition que la guerre pût se prolonger indéfiniment étant écartée par le cabinet madrilène. Tandis que l'Espagne agira ainsi, dit M. Mac-Kinley, l'Union, de son côté, assurera, comme elle l'a toujours fait, le respect de la neutralité, en arrêtant les secours envoyés d'Amérique aux insurgés cubains. Au surplus, ajoute-t-il, c'est tout à fait à tort que les Etats-Unis sont accusés de n'avoir point rempli leurs devoirs internationaux, car aucune expédition militaire ni aucun navire armé n'ont quitté leur territoire ou leurs ports à destination de Cuba. M. Mac-Kinley se prononce ensuite contre la reconnaissance de la belligérance aux insurgés ou de l'indépendance de l'île, tant que les circonstances resteront ce qu'elles sont. Signalant le changement de politique de l'Espagne, il estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir, et que, par la concession de l'autonomie cubaine, le cabinet Sagasta « est entré dans une voie qu'il est impossible d'abandonner avec honneur ». Rien ne doit donc embarrasser M. Sagasta dans l'accomplissement de sa tâche, car il convient de donner à l'Espagne des chances sérieuses de mettre à l'épreuve la valeur du nouvel ordre de choses. Le président conclut que si, néanmoins, Cuba n'était point pacifiée dans un avenir prochain, les Etats-Unis, au nom de la civilisation et de l'humanité, se verraient obligés d'intervenir par la force dans les affaires cubaines.

En faisant toutes réserves sur la question des expéditions flibustières, sur les jugements portés au sujet de la conduite des généraux espagnols et la prétention émise d'intervenir à Cuba en présence de telles ou telles éventualités, on peut dire que le message présidentiel fut assez bien accueilli dans les sphères gouvernementales espagnoles. Au contraire, la presse de toutes les nuances se montra en général hostile. La presse ministérielle (1) critiquait surtout la thèse relative au droit d'inter-

(1) La *Correspondencia*, organe officieux, voyait, dans le message, une œuvre d'hypocrisie à peine dissimulée. Pour l'*Imparcial*, il renfermait une habileté et une mauvaise intention. D'autre part, le *Progreso*, journal républicain, appelait le message une « grande honte ». Le *Liberal*, au contraire, disait qu'il était plus favorable à l'Espagne que le dernier message de M. Cleveland. Et le *Globo* lui donnait une entière approbation.

Digitized by Google

vention des Etats-Unis. Mais le président du Conseil répondait, dans une interview, que la menace d'intervenir dans les affaires cubaines avait eu seulement pour but de donner satisfaction à l'opinion publique en Amérique, sans que le président eût eu jamais la sérieuse intention de la réaliser. Il croyait même que les paroles prononcées par M. Mac-Kinley pouvaient être de nature à décourager les rebelles et à hâter la pacification. La presse d'opposition accentuait les critiques de la presse libérale (1) ; les conservateurs protestaient énergiquement contre le blâme infligé à leur politique ; et le Madrid carliste, uni au Madrid conservateur, faisait au général Weyler une réception enthousiaste. M. Romero Robledo proposait même, quoique sans succès de choisir l'ancien gouverneur général de Cuba comme successeur de M. Canovas, à la tête du parti conservateur. Le général, du reste, s'est prêté de la meilleure grâce du monde aux sollicitations dont il a été l'objet et qu'il a même quelque peu provoquées. Il a déclaré, dès son débarquement, qu'il se félicitait des attaques dont il avait été l'objet de la part de M. Mac-Kinley, tout en manifestant son étonnement que le gouvernement tolérât ces attaques contre celui qui avait représenté l'Espagne à Cuba. Il ne s'est pas contenté de cette déclaration platonique ; et le *Nacional* a publié, dans un de ses premiers numéros de janvier 1898, sa requête à la reine régente où il proteste, en son nom et au nom de ses compagnons d'armes, contre les injures contenues dans le message américain. Pour s'adresser directement au chef de l'Etat, sans passer par le gouvernement, l'ancien commandant de Cuba invoquait une ordonnance du siècle dernier en laquelle le cabinet ne devait pas avoir une grande confiance, puisqu'il a déféré le général Weyler à la juridiction militaire, qui, du reste, a jugé que celui-ci s'était rendu coupable tout au plus d'indiscrétion, mais non d'un acte délictueux passible des peines du code militaire.

On connaît de longue date le chauvinisme des chambres américaines ; et les tendances dont elles avaient déjà fait preuve, sous la présidence de M. Cleveland, dans la question

(1) *El Tiempo*, organe des conservateurs dissidents, publiait, le 7 décembre, un article hostile à l'autonomie et au message. Le *Pais*, journal républicain socialiste, voyait dans le message « la banqueroute morale de la monarchie ».

Digitized by Google

cubaine, laissaient assez présager quelle serait leur attitude ultérieure. A partir de décembre 1897, se succèdent des projets de résolution tous plus ou moins extraordinaires, dont nous allons donner le résumé succinct, projets présentés les uns au Sénat fédéral, qui cherche visiblement à empiéter sur les attributions de l'exécutif, ou à la Chambre des représentants, et les autres aux législatures locales. Le 9 décembre 1897, M. Allen, populiste du Nebraska, demande la reconnaissance de l'indépendance cubaine et l'envoi d'une flotte dans l'île. Le Sénat passe outre, mais vote, le 13, une résolution invitant le président à faire connaître le plus tôt qu'il lui sera possible les mesures prises à Cuba et dans les eaux avoisinantes pour protéger la vie, la liberté et les biens des nationaux. A la même séance, le sénateur Berry insiste dans le sens de la résolution relative à la reconnaissance de la belligérance. Le 10 février, M. Allen reprend sa motion du 9 décembre. M. Masson, républicain dissident de l'Illinois, s'associe à lui dans les termes les plus violents ; et, dans la même forme agressive, de concert avec M. Cannon, républicain de l'Utah, il propose que le président notifie à l'Espagne que, si elle n'a pas donné une indépendance complète à Cuba avant le 4 mars, l'Union la reconnaîtra dans les trois mois. Le 19 février, les mêmes sénateurs, quelques jours après l'explosion du Maine, dont nous allons parler ci-après, réclamaient la nomination d'une commission spéciale pour faire une enquête sur ce sujet. « Tandis que la diplomatie s'attarde, disaient-ils, 250 de nos braves marins gisent au fond du port de la Havane » ! M. Wallcott leur répondait que l'enquête serait faite, mais il ajoutait que les sénateurs devaient s'abstenir de propos blessants pour l'Espagne, propos de nature à déchaîner la guerre. A la Chambre des représentants, une proposition tendant à reconnaître le droit de belligérance aux insurgés cubains avait été repoussée en janvier 1898. Signalons aussi l'adoption par la législature de l'Etat de New-York d'un projet en faveur de la reconnaissance de la belligérance ; et enfin la motion singulière présentée au Sénat de l'Etat de Georgie par le sénateur Wilcox, d'après lequel tous les convicts de l'Etat devaient être envoyés à Cuba pour renforcer les troupes insurgées et être mis à la disposition du général Maximo Gomez. Le comité a adopté cette

Digitized by Google

stupéfiante proposition. L'assemblée de l'Etat de Mississipi s'est également ralliée à une motion en faveur de la belligérance. Tandis que les politiciens inféodés à l'indépendance cubaine essayaient ainsi de galvaniser le corps auquel ils appartenaient et y réussissaient parfois, les hommes d'Etat modérés de l'Union, tels que le speaker Reed, M. Adams, et autres encore, tentaient d'enrayer le mouvement et d'appuyer M. Mac-Kinley dans les intentions sages et pacifiques de non-intervention qui paraissaient au début être les siennes, et qu'il indiquait en ces termes dans une interview du *New-York Herald* du 17 mars 1896 : « Je préférerais que mon administration échouât d'une manière ignominieuse plutôt que de voir peser sur elle la responsabilité d'une guerre sacrilège ».

III

Il était dit que la bonne volonté apparente du président de l'Union et du petit groupe pacifique qui l'entoure, devait être mise à une rude épreuve par des événements singuliers venus en quelque sorte à point pour ranimer le zèle des *jingoes*. Ce fut tout d'abord le détournement d'une lettre dans laquelle l'ambassadeur d'Espagne aux Etats-Unis, M. Dupuy de Lôme, faisait à un ami, M. Canalejas, la confidence de ses déboires, de ses amertumes et de ses appréciations peu favorables au personnel gouvernemental de Washington et au président en particulier. Spontanément, à la suite de la publication de la lettre interceptée, l'ambassadeur offrit sa démission. Une note américaine remise le 14 février 1898, en vertu des instructions du Secrétaire d'Etat Sherman, au cabinet de Madrid par le général Woodford, exprimait le regret que le gouvernement espagnol n'eût pas censuré les passages de la lettre insultant le président Mac Kinley, traitant d'illusoires et peu sincères l'autonomie cubaine et les négociations commerciales entreprises. Le ministre des affaires étrangères répondit que le cabinet espagnol croyait avoir fait preuve d'une déférence suffisante pour les Etats-Unis, en acceptant la démission offerte avant toute réclamation, sans ajouter la mention d'usage en pareil cas, c'est-à-dire que le gouvernement était satisfait du zèle et des services du démissionnaire. Il déclarait en même

Digitized by Google

temps qu'il considérait comme inadmissible qu'on demandât au cabinet espagnol des explications ou des déclarations au sujet d'une lettre privée dont le texte lui était inconnu, et qu'il réprouvait, au surplus, quant à la partie injurieuse pour M. Mac Kinley. Par là, le gouvernement espagnol se mettait en posture absolument correcte vis-à-vis des Etats-Unis. C'était, en effet, la junte révolutionnaire cubaine de New-York qui, après avoir intercepté la lettre, l'avait livrée à la publicité par un procédé absolument incorrect et dans le but unique d'envenimer la situation. En agissant ainsi, elle était dans son rôle d'insurgée à qui tous les moyens sont bons, licites ou non. Mais ce qu'on ne saurait comprendre, c'est que le gouvernement de Washington crût pouvoir demander le désaveu d'une lettre d'un caractère absolument privé, interceptée et publiée par la presse américaine, aussi bien que des excuses pour les appréciations outrageantes qu'elle pouvait contenir. Une pareille prétention pouvait indiquer chez le cabinet américain la pensée de se servir de l'incident pour en tirer des suites autres que celles qu'il comportait au point de vue du droit international le plus rigoureux. Un peu plus tard, le gouvernement espagnol faisait preuve d'intentions beaucoup plus conciliantes. Au commencement de mars, la presse avait demandé le rappel du consul américain à Cuba, le général Lee, dont l'hostilité contre l'Espagne et les rapports avec les insurgés étaient, notoires. Le gouvernement espagnol fit alors connaître qu'il désirait ce rappel qui fut péremptoirement refusé. Après coup, on crut devoir déclarer, à Washington, que l'on ne savait rien de la prétendue demande de rappel formulée par l'Espagne. Mais il est impossible, en ce cas, d'expliquer le communiqué dont le gouvernement américain autorisait presque en même temps la publication par la presse et annonçant que « le président ne prendra pas en considération le rappel du général Lee, qui a montré pendant toute la crise, du jugement, de la fidélité et du courage, à l'entière satisfaction du président ». Bien que le sous-secrétaire d'Etat Day ait déclaré que ce communiqué n'avait été provoqué par aucune réclamation espagnole, il serait inexplicable en l'absence de toute plainte de l'Espagne ; et il paraît plus vraisemblable que le gouvernement américain a voulu,

Digitized by Google

par la publication de son communiqué, éviter de nouvelles instances du cabinet de Madrid dans le sens du rappel du consul de la Havane.

En même temps qu'il protestait contre la conduite de M. Lee, le gouvernement espagnol demandait le départ des navires de guerre envoyés pour porter des secours aux populations cubaines. Le maréchal Blanco avait, sans doute, consenti à accepter les secours que le gouvernement américain avait offerts ; mais il prétendait, ce qui semblait assez logique, que ces secours auraient dû être adressés au gouvernement local, ou, du moins, apportés sur des bâtiments de commerce et non pas des navires de guerre, dont la présence dans les eaux espagnoles constituait une sorte d'intervention dans les rapports de la colonie avec la métropole, étant donné leur caractère officiel. Le gouvernement américain avait alors déclaré que l'on ne pouvait considérer comme navire de combat un croiseur et un garde côte. Quoi qu'il en soit, c'est la présence, dans les eaux de la Havane, de l'un de ces navires de guerre dont le rappel était demandé, qui a causé le second de ces événements auxquels nous avons fait allusion plus haut, destinés, semble-t-il, par un incroyable concours de circonstances, à tendre encore la situation déjà si tendue. Nous arrivons ainsi à l'incident du *Maine*. Au mois de janvier 1898, le gouvernement américain crut devoir envoyer dans les eaux de la Havane un navire de guerre appartenant à une escadre qui se trouvait dans le golfe du Mexique. A la demande d'explications du ministre d'Espagne à Washington, il fut répondu par une note officieuse du secrétaire de la marine américaine, que le croiseur *Maine*, en visitant les ports des nations amies, effectuait un voyage destiné à rétablir les traditions anciennes. Ces explications ne calmèrent pas l'irritation de la presse espagnole, qui continuait à demander le départ du croiseur, quand celui-ci sombra tout à coup dans le port de la Havane, par suite d'une explosion dont les causes ne furent pas très nettement aperçues. Le commandant du cuirassé, le capitaine Sigsbee, dans le télégramme par lequel il annonçait la catastrophe au département de la marine, ne se prononçait nullement sur les causes de l'explosion, adjurant ses concitoyens de suspendre tout jugement à cet égard jusqu'à ce qu'une en-

Digitized by Google

quête eût révélé la vérité. Ce sage conseil ne fut point accepté ; les organes de la presse philocubaine ou presse *jaune*, parmi lesquels spécialement le *World* et le *Journal*, déclarèrent immédiatement que l'accident était dû à la malveillance, que le vaisseau avait été coulé soit par une torpille soit par une mine sous-marine. C'est en vain que les journaux d'opinion modérée mirent le public en garde contre ces insinuations prématurées ; ils ne furent pas écoutés et on commença à ajouter foi à l'hypothèse d'une explosion occasionnée par des engins placés dans le port. Au Sénat, les *jingoes* ne pouvaient perdre une aussi belle occasion d'exciter les passions ; et M. Mason, dont nous avons plus haut relevé la proposition relative à la nomination d'une commission des deux chambres devant remplacer le département de la marine devenu suspect, se livrait aux attaques les plus vives contre le capitaine Sigsbee et le secrétaire d'Etat Long. Heureusement on parvint à faire prévaloir le principe de la priorité de l'enquête par la marine. Du côté espagnol on protestait violemment contre les accusations de la presse américaine ; et l'on affirmait que la catastrophe était due à une cause accidentelle, comme l'avaient reconnu, disait-on, le consul des Etats-Unis à la Havane et la plupart des marins qui avaient échappé au sinistre. On ajoutait qu'il était impossible de tolérer une enquête faite par les Américains seuls, si les autorités de la Havane ne surveillaient pas les opérations et ne procédaient pas à une enquête parallèle.

Après des investigations minutieuses, les deux commissions américaine et espagnole ont envoyé leur rapport à leur gouvernement respectif. La commission espagnole a cru à des causes accidentelles intérieures ayant amené l'explosion, tandis que la commission américaine admettait un résultat tout à fait opposé. Le rapport de cette dernière divisé en huit parties donnait les conclusions suivantes acceptées par l'unanimité de ses membres : 1° Au moment de l'explosion, le navire se trouvait par environ six brasses d'eau. 2° La discipline à bord était excellente et tout était arrimé conformément aux ordres ; la température dans les soutes, à huit heures, était normale, excepté dans la soute arrière affectée aux canons de dix pouces, et qui ne fit pas explosion. 3° L'explosion eut

Digitized by Google

lieu à neuf heures quarante du soir. Il y eut deux explosions à un très court intervalle. Le navire fut soulevé par la première explosion. 4° La commission ne peut former aucune opinion définitive des dépositions des plongeurs relativement à la condition des épaves. 5° Il résulte des détails techniques relativement aux épaves trouvées dans cette partie qu'une mine fit explosion au-dessous de l'eau à bâbord. 6° L'explosion n'est due à aucune faute de l'équipage du *Maine*. 7° L'opinion de la commission est que l'explosion d'une mine causa l'explosion de deux soutes. 8° La commission déclare qu'elle ne peut pas trouver de preuves pour fixer la responsabilité.

Le rapport espagnol invoquait dans un sens opposé les considérations suivantes : « 1° On n'a trouvé dans la baie aucun poisson mort, comme cela aurait été le cas s'il y avait eu explosion d'une mine ou d'une torpille. 2° Il n'a pas été projeté de colonne d'eau au-dessus du niveau de la mer quand l'explosion s'est produite. 3° Les eaux dans le port sont restées parfaitement calmes et les navires ancrés dans la baie n'ont ressenti aucun roulis anormal. 4° L'état de la coque du *Maine* démontre que l'explosion s'est produite dans le sens du dedans au dehors et non du dehors au dedans. (1).

Le gouvernement espagnol aurait voulu que les rapports sur le *Maine* ne fussent remis aux chambres américaines qu'après avoir été étudiés par les deux gouvernements. Et, à cet effet, on avait envoyé au maréchal Blanco l'ordre de faire passer une copie du rapport espagnol sous les yeux du président avant qu'il prît une détermination quelconque. Ce dernier s'était déclaré décidé à communiquer en tous cas au Congrès les conclusions de la commission sur la catastrophe, ainsi que les rapports des consuls américains à Cuba dépeignant sous les couleurs les plus sombres la détresse des populations rurales concentrées dans les villes et lignes espagnoles. Ces populations appelées « *Reconcentrados* » étaient les populations jadis rurales que le général Weyler avait internées dans les villes et lignes espagnoles, dans le but d'isoler complètement les insurgés en les privant des ressources et renseignements qu'ils trouvaient chez ces populations. Le pré-

(1) Le rapport espagnol a été publié par le *Heraldo* du 17 avril 1898 et par le *Temps* des 19 et 20 avril 1898.

Digitized by Google

sident avait, disait-on, également résolu de proposer au Congrès de venir en aide à ces dernières, au moyen de secours envoyés par des bâtiments américains et répartis par les consuls de l'Union. Quoi qu'il en soit, dans les derniers jours de mars, le rapport de la commission américaine a été communiqué aux Chambres accompagné d'un message dans lequel on relève les passages suivants au sujet de l'explosion. « La procédure navale habituelle dans tous les pays maritimes en cas de désastre fut suivie. Une cour navale d'enquête composée d'officiers dûment qualifiés par leur rang et par leur expérience pratique fut organisée, et on y joignit un groupe de plongeurs. Cette cour partit pour faire une enquête complète. Les opérations ont été suivies avec la plus grande attention et avec la plus grande prudence. Et, tandis que l'enquête se poursuivait en toute indépendance, aucune source d'informations n'a été négligée. On laissa toute facilité aux autorités espagnoles pour leur permettre de faire en même temps leurs investigations. Le rapport de la cour, soumis au Congrès et accompagné d'une grande quantité de preuves, se résume ainsi : Lorsque le *Maine* est arrivé à la Havane, il a été conduit par un pilote régulier du gouvernement à la bouée n° 4, à laquelle il fut amarré par six brasses d'eau. La discipline à bord, et l'état des magasins, des chaudières, des soutes à charbon et des autres soutes étaient excellentes. Aucune indication pour une cause d'explosion intérieure n'existait sur aucun point du navire à huit heures du soir, le 15 février. Le rapport indiquait à cette heure que tout était en ordre ; à neuf heures quarante, le navire fut soudainement détruit ; il y eut deux explosions distinctes à court intervalle. La première souleva l'avant du navire d'une manière visible. La seconde qui fut moins sourde et plus prolongée, fut aussi plus considérable. Ces effets ont été attribués par la cour à l'explosion partielle de deux ou de plusieurs autres magasins de l'avant. Les déclarations des plongeurs établissent le fait que l'arrière du navire était complètement intact et a sombré dans cet état quelques minutes après l'explosion ; l'avant était complètement détruit. Au sujet de la cause extérieure, le résultat de l'enquête constate qu'à la membrure 17, la coque extérieure du *Maine*, à un point situé à 11 pieds et demi de la ligne mé-

Digitized by Google

diane et à 6 pieds au-dessus de la quille, est à sa position normale. La coque extérieure a été forcée et relevée de manière à atteindre 4 pieds environ au-dessus de la surface de l'eau, en sorte qu'elle est à 34 pieds au-dessus de la position qu'elle aurait dans le cas où le navire aurait sombré sans dégâts. Les plaques du fond extérieur sont faussées de manière à former un V renversé. Entre la membrure 17 et la membrure 25, la cloison latérale de l'arrière est doublée sur elle-même, contre les plaques de cuirasse qui s'étendent sur l'avant. La tige verticale à la membrure 18 est cassée en deux, et la quille plate est repliée dans un angle formé par les plaques du fond extérieur. De ce qui précède il résulte qu'une mine située sous la coque du navire à la membrure 18 aurait seule pu produire un pareil effet » (1).

Ainsi, c'est à l'explosion d'une mine sous-marine, ayant amené l'explosion partielle de deux ou plusieurs magasins, que la commission américaine attribuait la catastrophe du *Maine*. Le mot mine correspondrait ici à notre expression de torpille fixe, engin qui consiste essentiellement, dit le *Temps* du 30 mars 1898, en un cylindre chargé de matières explosibles et mouillé dans un port dont il défend l'entrée. Le président, après avoir signalé l'avis des commissaires, ajoutait que les résultats de l'enquête et l'opinion du gouvernement sur ces résultats seraient communiqués au gouvernement espagnol, qui prendrait l'attitude que lui suggèreraient l'honneur et les relations amicales des deux gouvernements. La Chambre et le Sénat ont décidé, sans discussion, le renvoi du message à leur commission des affaires étrangères.

On a vu, au contraire, que l'opinion de la commission espagnole était diamétralement opposée. Le *Nacional*, organe du général Weyler, démentait, d'autre part, qu'il y eût jamais eu des mines sous-marines dans le port de la Havane, affirmant que la position était seulement défendue par de puissantes batteries d'artillerie. Et cette affirmation était appuyée par les explications techniques de certains officiers généraux n'appartenant ni à la marine des Etats-Unis, ni à celle de l'Espa-

(1) Ce document est intéressant à connaître, car il démontre le parti pris absolu de la part des américains de n'accepter que ce qui peut leur être favorable, en négligeant systématiquement tout le reste. On verra apparaître le même parti pris dans les documents ultérieurs.

Digitized by Google

gne. Le contre-amiral français Dupont, par exemple, donnant son opinion sur la destruction du *Maine*, dans le *Gaulois* du 30 mars 1898, commençait par écarter l'hypothèse d'une torpille mobile ; et, arrivant ensuite à celle d'une torpille fixe émise par la commission américaine, il s'exprimait ainsi : « Les torpilles fixes sont beaucoup plus puissantes que les torpilles mobiles, contiennent des charges considérables et font de très grands dégâts. Mais, pour les placer, pour les relier à la terre, il faut beaucoup de temps et de soins. C'est une opération impossible à faire secrètement. En outre, les torpilles fixes reposant sur le fond, y creusent, en explosant, un trou large et profond. Elles produisent une gerbe très large et occasionnent un soulèvement de la masse liquide se terminant par une longue ondulation. Comme dans les autres cas, il y a accumulation de poissons morts sur une grande étendue. « Il n'y a rien eu de tout cela — ni affouillement du fond, ni ondulation, ni gerbe d'eau, et la supposition d'une torpille fixe placée sous le *Maine* est aussi inadmissible que celle d'une torpille automobile, dérivante ou portée. Le *Maine* n'a donc pu sauter par une cause extérieure. C'est donc à une cause intérieure qu'il faut attribuer l'événement, probablement au manque de stabilité de ses poudres ou de ses explosifs, ce qui explique l'absence de tous les indices dont nous avons parlé, l'incendie qui a suivi la déflagration et la dislocation totale de la coque et des superstructures. Le *Maine* a sauté de la même façon qu'une corvette anglaise, il y a douze ou quinze ans, a été détruite dans le détroit de Magellan sans que nos voisins aient songé à s'en prendre aux Patagons ou aux Fuégiens ».

Dans le même ordre d'idées, l'ambassadeur d'Espagne à Berlin, M. Mendez de Vigo, dans une interview rapportée par le *Budapesti Hirlap* du 12 mars 98, s'étonnait, à bon droit, qu'un navire venu pour faire une visite soi-disant amicale fût chargé de matières explosibles ; ce qui permettrait de se demander si les précautions prises contre une attaque possible ne s'étaient pas retournées contre les Américains. Certes, il fallait que les choses eussent été bien dénaturées, pour qu'un homme aussi qualifié que le contre-amiral Dupont crût, dans l'opinion ci-dessus rappelée, pouvoir traiter l'accusation portée par les Etats-Unis de « *tellement inepte, dénotant un tel*

Digitized by Google

parti pris, une telle ignorance des choses de la marine, qu'il n'y avait pas de place pour une discussion sérieuse ». A cela on opposait. du côté des Etats-Unis, un prétendu plan du port de la Havane signalant des mines sous-marines supposées, plan que le *Journal*, organe dont nous avons signalé plus haut les tendances, prétendait avoir pu être enlevé des archives secrètes où il était déposé ! Ou bien encore une interview du contre-amiral Sicard, commandant la station américaine de l'Atlantique du Nord, où il aurait dit que, si le port de la Havane lui eût appartenu, il y aurait sûrement mis des mines sous-marines, car les eaux de ce port se prêteraient, paraît-il, d'une façon particulière, à ce mode de défense !

Le 29 mars, le rapport américain fut communiqué par le général Woodford au cabinet madrilène. Et, dans une conférence qui eut lieu le lendemain entre l'ambassadeur et les ministres espagnols, ces derniers furent pressentis sur le point de savoir s'ils accepteraient un armistice pendant lequel on examinerait toute chance d'entente entre les séparatistes et l'Espagne sous les auspices des Etats-Unis, et s'ils autoriseraient, d'autre part, les Américains à venir officiellement au secours des populations cubaines réduites à la misère. Les ministres espagnols avaient répondu négativement sur les deux points, ajoutant toutefois qu'ils ne refuseraient point le concours amical de l'Union en faveur des habitants de l'île, pourvu qu'il se produisît sans caractère officiel, sans démonstration navale. Ils avaient déclaré qu'ils étaient disposés à soumettre l'affaire du *Maine* à un arbitage, étant donné le caractère purement technique des constatations des deux commissions, et à accentuer l'autonomie coloniale. Mais, avant même que ces contre-propositions eussent pu être discutées à Washington, sur l'ordre formel de son gouvernement le général Woodford dut soumettre au cabinet madrilène des propositions nouvelles absolument en désaccord avec celles que celui-ci venait de lui communiquer. Les deux points principaux sur lesquels insistait le gouvernement américain et au sujet desquels il réclamait une réponse immédiate étaient les suivants :

1° L'Espagne proclamerait immédiatement un armistice jusqu'en octobre et, dans cet intervalle, les Etats-Unis em-

Digitized by Google

ploieraient leurs bons offices auprès des insurgés pour rendre permanente cette paix provisoire. Les bons offices qu'offriraient les Etats-Unis, pour assurer la paix permanente à Cuba, porteraient soit sur l'indépendance de l'île moyennant indemnité, soit sur un système rendant simplement Cuba tributaire de l'Espagne pendant une période d'années, après laquelle l'île deviendrait indépendante.

2° L'Espagne emploierait tous ses efforts à secourir les habitants de l'île réduits à la misère et les Etats-Unis prêteraient leur concours dans cette œuvre.

IV

En ce qui concernait le second point, l'Espagne avait déjà pris les devants en ouvrant un crédit de trois millions de pesetas dans le but de secourir les *reconcentrados*. D'autre part, un décret est intervenu pour remettre les choses en l'état où elles étaient avant la mesure du général Weyler. Ce décret est ainsi conçu : « Le gouverneur général (de Cuba), considérant que la pacification de l'île est considérablement avancée dans les provinces occidentales et qu'il importe de seconder le gouvernement de la métropole, décrète : La concentration des paysans prend fin. Ceux-ci sont autorisés, avec leurs familles, à retourner à leurs champs pour y reprendre leurs travaux sous la protection des autorités. Des comités de secours seront formés à cet effet et leur viendront en aide pour qu'ils ne manquent pas de moyens de culture. Des travaux publics seront entrepris. Des cuisines économiques seront établies pour assurer les subsistances aux conditions de meilleur marché. »

La première des prétentions américaines relative à l'armistice a causé en Espagne un étonnement profond. Au point de vue de sa réalisation pratique, en effet, on se demandait si le gouvernement des Etats-Unis avait songé à la difficulté qu'il y aurait à faire accepter un armistice par une armée de cent dix mille hommes et les nombreux volontaires enrôlés au service de la métropole, surtout au moment où le nouveau régime commençait à produire les effets attendus, et où les troupes espagnoles venaient de remporter des succès importants contre les insurgés (1). Au point de vue pratique encore,

(1) En décembre 97, le *Morning Post* annonçait la défaite de Maximo Gomez dans la province de Santa-Clara. A la fin de janvier 98, le général Castellanos

Digitized by Google

comment organiser la protection des propriétés et des intérêts espagnols contre les violences des séparatistes ? Du reste, les séparatistes eux-mêmes accepteraient-ils l'armistice ? Et qui se porterait garant qu'ils ne continueraient pas les hostilités pendant que l'Espagne aurait observé la stipulation ? Pour le cas où les Etats-Unis auraient assumé la responsabilité d'imposer l'armistice aux insurgés, il fallait alors logiquement leur permettre d'occuper l'île, d'y débarquer des troupes dans l'hypothèse où, leurs conseils n'étant pas suivis, le recours à la force serait devenu nécessaire. Ainsi les Etats-Unis, puissance tierce, se seraient installés à Cuba d'où ils ne seraient plus sortis ; et l'Espagne aurait été jouée, ce que l'on voulait peut-être ! Mais, dira-t-on, les insurgés auraient, suivant le conseil amical des Etats-Unis, ratifié la proposition d'armistice acceptée en leur nom à Washington, et rendu ainsi l'emploi de la force inutile. Ce point est très contestable, puisque la junte cubaine de New-York avait déclaré ne vouloir à aucun prix d'un armistice qui, suivant elle, aurait eu seulement pour résultat de permettre à l'Espagne de se refaire en hommes et en ressources. Au surplus, comment le président des Etats-Unis pouvait-il avoir la prétention de représenter l'avis de la majorité des Cubains? N'eut-il pas fallu, en ce cas, les consulter en masse, à supposer que les insurgés se fussent ralliés à la proposition américaine ? Car, enfin, ceux-ci ne sont pas tout à Cuba ; et, parmi les indigènes, il en est un très grand nombre (la majorité sûrement) qui sont partisans résolus de l'autonomie nouvelle. Or, ces derniers se sont rappelés au souvenir de M. Mac-Kinley, qui les avait quelque peu oubliés, en pétitionnant énergiquement contre l'attitude de l'Union dans les affaires de l'île. Dans les premiers jours d'avril, en effet, le cabinet cubain a envoyé un message à M. Mac-Kinley, pour protester contre l'intervention des Etats-Unis. Ce document, adressé par l'intermédiaire du ministre d'Espagne à Washington, après avoir démenti les

prenait et détruisait le quartier général du gouvernement de la république cubaine dans la Sierra-Cubita, au nord de Puerto-Principe. Le même général battait de nouveau les rebelles en mars à Comaguey. Et, vers la même époque, on résumait ainsi les avantages obtenus à Cuba aux dernières nouvelles : La contrée de Camaguey est récupérée ; la navigation du fleuve Canto est rouverte ; l'est de l'île est parcouru par les colonnes espagnoles qui y opèrent sur divers points.

Digitized by Google

erreurs et les calomnies répandues par la presse *jaune*, expose que les insurgés constituent dans l'île une infime minorité, tandis que les autonomistes représentent, au contraire, les neuf dixièmes de la population cubaine. Il déclare profondément regrettable qu'on n'ait pas laissé agir un gouvernement né à peine d'hier, auquel le président avait fait, dès l'abord, un accueil favorable, et qui aurait très probablement fini par arriver à une conciliation complète sous les auspices du gouvernement espagnol. Il affirme que le gouvernement des insurgés, du petit nombre et des violents, que, sous le nom d'indépendance, on veut imposer au pays, serait la ruine de celui-ci. Il conclut que les principes libéraux dont s'est inspiré jusqu'ici le gouvernement de l'Union, exigent qu'on laisse Cuba vivre et s'organiser en paix, suivant la volonté de l'immense majorité de ses habitants. Ce message, qui, de l'avis de tous les gens désintéressés, exprime le sentiment unanime de tous les chefs cubains, en dehors des insurgés irréconciliables, est de nature à impressionner vivement l'opinion publique, car il renferme, en somme, dans une certaine mesure, l'expression de la volonté des habitants ; c'est presque le plébiscite en faveur de l'autonomie sous la souveraineté de l'Espagne.

Enfin, un armistice est une convention conclue entre belligérants. Or, c'est un point fort douteux que celui de savoir si les insurgés cubains offrent les conditions requises pour que la qualité de belligérants leur soit reconnue (1). Le Congrès américain n'a point osé prendre l'initiative formelle de cette reconnaissance en 1896 (2) ; et le Président Mac-Kinley lui-même, comme on va le voir plus bas, n'a pas cru devoir admettre l'existence d'une république cubaine, précisément parce que les insurgés ne lui paraissaient point munis d'un gouvernement de fait susceptible d'être reconnu. Comment, dès lors, les Etats-Unis pouvaient-ils émettre la prétention de faire accepter par l'Espagne une situation dont ils ne voulaient pas eux-mêmes prendre la responsabilité ? D'autant

(1) Conf. les explications par nous fournies sur ce point dans l'article intitulé « La doctrine de Monroë à la fin du XIXe siècle, paru dans cette Revue, 1869, t. V, p. 261 et s.

(2) C'est en effet une résolution *concurrente* et non *conjointe*, c.-a.-d. n'obligeant pas le président, qui a été votée à cette époque. Voir *ibidem*, p. 271, et s.

Digitized by Google

plus qu'il y avait pour le cabinet de Madrid une autre raison non moins grave de repousser l'armistice. Pour un Etat, en effet, les rebelles ne peuvent pas être considérés comme un pouvoir reconnu, ce que suppose précisément l'armistice. Les reconnaître comme pouvoir avec lequel on traite d'égal à égal, est contradictoire avec la qualité d'insurgés qui reste officiellement la leur jusqu'au moment où ils ont fait leur soumission. On peut donc leur concéder gracieusement une trêve, avec amnistie, pour le cas où ils se rendraient d'eux-mêmes ; mais un armistice proposé en leur nom par un Etat étranger, paraît quelque chose de tout à fait inadmissible au point de vue du droit des gens et des susceptibilités nationales.

Si l'on aborde maintenant l'examen du but dans lequel les Etats-Unis réclamaient l'armistice, leur prétention devient encore plus extraordinaire. Durant la suspension d'armes, l'Union aurait interposé ses bons offices auprès des insurgés sur la base de la pacification obtenue par l'indépendance proclamée de l'île, soit purement et simplement, soit moyennant un tribut à payer pendant une certaine période. Le président Mac-Kinley reprenait ici les idées contenues dans la résolution concurrente votée sous son prédécesseur par les chambres américaines en 1896, sans que pourtant à cette époque on eût paru vouloir aller jusqu'à l'intervention armée (1) ; et il faisait ainsi revivre ce que M. Cleveland avait laissé sagement tomber dans l'oubli. Or, au point de vue juridique, la proposition de M. Mac-Kinley ne supporte pas plus l'examen que la résolution concurrente de 1896 à laquelle nous venons de faire allusion, et qui prescrivait au premier magistrat de l'Union d'offrir ses bons offices au gouvernement espagnol pour aboutir à la reconnaissance de l'indépendance cubaine. Cette proposition, en effet, apparaît comme la suite d'une nouvelle exagération de la doctrine de Monroë et de la prétendue prééminence de l'Union sur toutes les terres américaines (2). Elle est en opposition avec les principes acceptés en matière d'intervention par tous les publicistes, car c'est blesser le droit de souveraineté et d'indépendance d'un Etat, que de s'inter-

(1) Voir sur tous ces points la Revue, p. 271 et s.
(2) Conf. sur les développements de cette idée, *ibidem* p. 209 et s.

Digitized by Google

poser entre ses colonies révoltées et lui-même. Quand Monroë proclama la fameuse doctrine contenue dans le message du 2 décembre 1823, les puissances européennes se proposaient, en vertu de l'idée d'intervention au profit des princes légitimes déjà maintes fois appliquée en Europe, d'intervenir en faveur de l'Espagne en lutte contre ses colonies de l'Amérique latine, qu'elle était incapable de réduire par ses seules forces. Et Monroë disait expressément qu'il envisagerait l'intervention d'un pouvoir européen quelconque, dans le but d'opprimer les nouveaux gouvernements américains qui avaient proclamé leur indépendance, comme la manifestation d'intentions hostiles contre les Etats-Unis. Mais il ajoutait aussitôt qu'il n'interviendrait pas dans les affaires des colonies possédées encore en Amérique par des puissances européennes (1). Ainsi, Monroë faisait une distinction très rationnelle. Si la Sainte-Alliance intervenait en faveur de l'Espagne, elle aurait tort et les Etats-Unis répondraient par une contre-intervention. Si, au contraire, l'Espagne restait seule en cause, il la laisserait débattre librement ses affaires vis-à-vis de ses colonies insurgées.

On aperçoit par là combien les Américains de la fin du XIXe siècle sont en opposition avec les principes de la doctrine dont ils se réclament et qui devrait logiquement les conduire à laisser l'Espagne débattre librement ses affaires avec Cuba, pourvu que l'Europe ne s'en mêlât point, hypothèse peu probable, car nous sommes loin de la Sainte-Alliance ! Il est vrai qu'à travers les exagérations de toute sorte dont le *credo* de Monroë a été l'objet par la suite, les Etat-Unis ont perdu très probablement de vue l'idée primitive. Et les affaires cubaines nous donnent une application nouvelle de la doctrine de Monroë qu'on a qualifiée de *seconde* (2), disons même de *troisième manière*. Tout condamne donc la prétention américaine : et le droit des gens tout d'abord dans ses principes généraux sur l'intervention, et la doctrine de Monroë elle-même au moins dans sa portée exacte et admissible. Quel motif pourrait dès lors invoquer l'Union, pour rencontrer dans les affaires cubaines un cas d'intervention permise ? Serait-ce la pro-

(1) *Ibidem* p. 204 et s.
(2) *Loc. cit.*, p. 215 et s.

Digitized by Google

tection des nationaux ? on y a songé ; mais, après examen, on a dû y renoncer, puisque le message n'en parle point. Serait-ce la question d'humanité ? En ce sens, nous l'avons dit, on a èmis en Amérique la prétention d'envoyer des secours officiels à Cuba, par l'intermédiaire des consuls américains et avec des navires américains. A cet égard, on l'a vu plus haut, le gouvernement espagnol s'est déclaré prêt à accepter tous les concours et tous les secours, pourvu qu'ils n'eussent rien d'officiel ; et il a ainsi fait preuve d'une bonne volonté absolue en même temps que de beaucoup de finesse. Ce que voulaient, en effet, les Etats-Unis, c'était plutôt une exhibition officielle d'une charité non moins officielle, de nature à mettre en relief le pavillon étoilé et à servir, par son prestige, la cause des insurgés, que venir réellement au secours des fameux *reconcentrados*. La charité vraie agit avec moins d'ostentation. Et le *Liberal*, dans son N° du 28 mars 98, disait avec raison que le meilleur moyen pour les Etats-Unis de soulager la misère cubaine, consistait à confier cette mission à la croix rouge espagnole très bien organisée à Cuba et qui a reçu récemment du Portugal, du Venezuela et de la République argentine, ainsi que de France, de Russie et de Hongrie, des secours à cette intention. D'ailleurs, nous avons fait observer que le gouvernement espagnol avait pris lui-même un certain nombre de mesures pour secourir les populations nécessiteuses, populations dont les Etats-Unis ont embrassé avec tant d'ardeur le parti, dont ils ont exagéré le nombre et la détresse, uniquement pour les besoins de la cause. Ainsi, le correspondant de *l'Imparcial* à la Havane prétendait qu'il était absolument faux qu'il y eût des milliers ou même des centaines d'indigents. Ceux-là seulement, disait-il, meurent de faim qui craignent le châtiment pour des délits de droit commun. Il ajoutait que la plupart des *reconcentrados* étaient des fainéants et des vagabonds, et que les grandes capitales de l'Europe ont une population de misérables bien supérieure à celle que l'on trouve à Cuba (1).

L'exposé qui précède justifie donc pleinement la conduite du cabinet espagnol, qui s'est refusé à accepter une interven-

(1) Citation du *Temps* du 1er avril 1898.

Digitized by Google

tion américaine officielle comme contraire à sa dignité, à son indépendance et à sa souveraineté, et comme n'étant point justifiée par des motifs d'humanité. Quant à la question du *Maine*, que l'on s'étonne avec raison de voir liée obstinément par les Américains, d'une façon indissoluble, à la situation cubaine générale, le cabinet a réitéré sa primitive proposition d'arbitrage à laquelle on ne saurait trop applaudir. On ne voit pas, en effet, même avec la théorie courante que nous avons combattue ailleurs et qui déclare l'arbitrage inadmissible dans les questions d'honneur et de dignité (1), comment la dignité ou l'honneur de l'Union pourrait être engagé dans l'espèce. Rien ne dit, même si l'explosion est due à une cause externe, que l'Espagne soit responsable du fait, la responsabilité pouvant être cherchée et trouvée ailleurs, par exemple dans l'acte des insurgés qui auraient ainsi voulu envenimer les choses. Du reste, le rapport de la commission est ce qu'il devait être, c'est-à-dire muet sur la responsabilité de l'Espagne. Il ne peut enfin, en toute hypothèse, être question ici, si responsabilité il y a, que d'une responsabilité civile en dommages-intérêts de nature à être déférée à un compromis suivant les idées de tous les publicistes (2). La chambre de commerce de New-York a adressée au président une résolution en ce sens, résolution qui peut être rapprochée de la mesure qu'adoptèrent les Etats-Unis eux-mêmes, en octobre 1891, vis-à-vis du Chili. Des marins américains avaient été assassinés à Valparaiso et l'enquête mit hors de doute la responsabilité du Chili. Une satisfaction fut demandée et, quand elle eut été accordée, l'affaire n'alla pas plus loin (3). Pourquoi les Etats-Unis agiraient-ils différemment, s'ils sont de bonne foi, vis-à-vis de l'Espagne ; et, la responsabilité étant douteuse, répudieraient-ils un arbitrage spontanément offert, grâce auquel l'incident du *Maine* serait ainsi liquidé en dehors de la question cubaine de laquelle il peut et doit logiquement être séparé (4) ? Voici quelle a été, en substance, la réponse du gouvernement espagnol aux propositions américaines. Après

(1) Conf. sur le point les développements que nous avons donnés dans notre « *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international* », p. 186 et s.

(2) Ouvrage précipité, p. 180.

(3) *Temps* du 25 mars 1898.

(4) On a déjà, d'une manière prématurée, parlé de cet arbitrage et de son orga-

Digitized by Google

avoir exprimé des regrets pour l'accident du *Maine* et offert sur ce point un arbitrage, il a exposé que le maréchal Blanco a révoqué les mesures prises par le général Weyler à l'égard des *reconcentrados* des provinces occidentales de Cuba ; qu'il a été ouvert au maréchal un crédit de trois millions de pesetas pour aider les paysans en attendant la reprise du travail. L'Espagne acceptera toutefois le concours des Etats-Unis pour distribuer des secours aux indigents conformément aux arrangements actuellement en vigueur. Elle propose que l'arrangement d'une paix honorable soit laissé au Parlement cubain, qui se réunira le 4 mai, et sans la coopération duquel elle ne saurait arriver à un résultat définitif ; mais il faut que les pouvoirs réservés au gouvernement central par la Constitution ne soient pas amoindris. L'Espagne ne fera aucune objection à la suspension des hostilités si les insurgés le demandent au gouverneur général qui en déterminera les conditions.

L'attitude du cabinet madrilène a été approuvée sans exception par la presse de toute nuance. *El Liberal* affirmait que le gouvernement grouperait autour de lui toute la nation, en défendant les droits de l'Espagne, même avec des chances inégales. *El Imparcial* disait que l'honneur, le devoir et la conscience indiquaient clairement sa voie au cabinet. Les organes ministériels, *El correo, La Correspondencia, El Globo,* louaient naturellement, en leur qualité d'organes officieux, la décision du ministère ; et *La Epoca, El Tiempo,* du parti conservateur, aussi bien que *El Correo español*, carliste, et *El Pais*, républicain, tenaient le même langage. D'autre part, dans toutes les classes de la population, a éclaté un enthousiasme extraordinaire marqué par des manifestations de toute sorte, des dons et des souscriptions patriotiques sous toutes les formes, notamment par cette fameuse représentation de gala au théâtre royal, dans laquelle le marquis de Villamayor a offert 250.000 fr. pour une loge, représentation dont le produit a été destiné à l'augmentation de la flotte, et où la reine régente a été accueillie par des acclamations qui ont rappelé le célèbre épisode de Marie-Thérèse dans la diète hongroise.

nisation, les uns attribuant le mandat arbitral au Pape, à l'Angleterre, à la Suisse ; à la Belgique ou à la Suède ; les autres à un tribunal arbitral présidé par un chef d'Etat européen.

Digitized by Google

En somme, l'Espagne avait pris dans le conflit une attitude aussi habile que conciliante, en écartant toute possibilité d'intervention par les mesures prises vis-à-vis des *reconcentrados*, par l'arbitrage proposé pour la catastrophe du *Maine*, enfin par la demande que le projet d'armistice émanât, non de l'étranger, mais des insurgés eux-mêmes. Or, si l'on songe au mécontentement incessant causé dans le pays par le renouvellement des expéditions flibustières (1), par l'attitude du Sénat et de la Chambre américains, et l'allure comminatoire de la note relative à l'armistice et à l'intervention, on conviendra que le cabinet Sagasta avait réellement fait preuve d'esprit politique et pacifique, en donnant aux prétentions américaines une réponse de nature à permettre la continuation ou la reprise des négociations.

Pendant que se poursuivaient entre les gouvernements espagnol et américain les pourparlers relatifs aux points que nous venons de signaler, les résolutions sur la question cubaine continuaient à se produire au Sénat américain et à la Chambre des représentants, à partir des derniers jours de mars. Au Sénat, MM. Rawlins, démocrate de l'Utah, Foraker, républicain de l'Ohio, Frye, républicain du Maine, et Allen, populiste du Nebraska, ont déposé des résolutions tendant toutes plus ou moins, dans des termes différents, à la reconnaissance immédiate de l'indépendance de Cuba, à l'intervention armée des Etats-Unis, à la déclaration qu'un état de guerre existait dès maintenant entre l'Espagne et les Etats-Unis, et à l'ouverture des hostilités. A la Chambre des représentants, un projet a été présenté par M. Marsh de l'Illinois, dans le but d'autoriser la mobilisation de toutes les forces nationales. D'autres propositions à caractère agressif pour l'Espagne ont

(1) A diverses reprises, le cabinet conservateur d'abord, le cabinet libéral ensuite, ont protesté contre ces expéditions incessantes grâce auxquelles les insurgés renouvellent leurs ressources de toute nature et sans lesquelles la rébellion eût été domptée depuis longtemps. Le gouvernement américain a affimé que très peu d'expéditions à destination de Cuba avaient réussi à pénétrer dans l'île. Sur soixante qui, d'après l'Espagne, auraient quitté les côtes américaines dans les trente derniers mois, six seulement auraient pu aborder; tandis que, d'après la version espagnole, on en aurait arrêté seulement quatre. Dans une note du 22 décembre 1897, le gouvernement américain affirmait qu'au surplus il avait fait tout son possible pour arrêter les expéditions en question. Dans une note en réponse, le cabinet de Madrid a cru devoir maintenir ses protestations antérieures.

Digitized by Google

été faites par MM. Bell, populiste (Colorado), Adamson (Georgie), Mahany (New-York), Mahy (Michigan) et enfin par M. Bailey, l'un des leaders démocrates de la Chambre. Cette dernière a notamment provoqué de bruyantes ovations dans les tribunes et a eu le privilège d'une discussion mouvementée. Elle était ainsi conçue : « Il est résolu par le Sénat et la Chambre des représentants que, par une lutte héroïque contre la force des armes et les horreurs de la famine, le peuple cubain s'est montré digne d'être libre et que les Etats-Unis reconnaissent par la présente résolution la république de Cuba comme Etat libre et indépendant ». La Chambre consultée a ajourné la proposition pour vice de forme. Les autres projets présentés ont été renvoyés aux commissions des affaires étrangères des deux Chambres où l'on a décidé de les oublier pour le moment, au grand mécontentement de leurs auteurs qui ont tourné toute leur colère contre le président, et protesté contre ce qu'ils ont appelé son manque d'énergie, dans des meetings d'indignation tenus à New-York, à Chicago et à Boston. Ailleurs, on a brulé M. Mac-Kinley en effigie. Pour échapper aux sommations jingoïstes, la commission des affaires étrangères du Sénat a renvoyé les projets dont elle avait été saisie à une sous-commission qui s'est ajournée jusqu'au moment où l'on devait connaître le résultat des négociations engagées entre l'Union et l'Espagne. Il convient pourtant d'opposer à ces motions exagérées la sage proposition d'une résolution conjointe du sénateur démocrate Bacon de la Georgie, affirmant que, bien qu'il soit de la politique des Etats-Unis de maintenir leur honneur intact, il est d'une sage politique de conserver la paix autant que possible.

V

Etant donné que l'on connaît maintenant la situation respective des deux parties en cause, il est assez intéressant de rechercher quelle a été l'attitude de l'Europe, soit dans la période que nous venons d'examiner, soit au moment où la rupture a paru à peu près inévitable. Au mois de mars 1898, M. Léon y Castillo, ambassadeur d'Epagne à Paris, a été, dit-on, mandé à Madrid, pour conférer avec le gouvernement au sujet

Digitized by Google

des dispositions des grandes puissances dans l'éventualité d'un conflit avec les Etats-Unis. Il y aurait apporté cette impression que, en principe, toutes les puissances européennes étaient favorables à la cause de l'Espagne et contraires à la proclamation de l'indépendance cubaine ou à l'annexion aux Etats-Unis. Cette prédisposition favorable était tellement naturelle, que le contraire eût étonné tout le monde. La cause de l'Espagne, dans sa lutte avec les Etats-Unis, est, en effet, celle de toutes les puissances qui ont des possessions en Amérique, et qui peuvent craindre, le cas échéant, de voir se produire à leur égard une intervention dans le genre de celle que l'Union exerce actuellement sur Cuba (1). On n'a pas oublié le conflit relatif à la Guyane anglaise et au Venezuela, à propos duquel, en 1895, un message du président Cleveland vint affirmer à nouveau la fameuse doctrine de Monroë (2).

L'exemple de l'Angleterre est donc là pour prévenir tous les peuples européens intéressés en Amérique. Mais, nous l'avons dit, nous sommes loin des temps de la Sainte-Alliance, et l'ambassadeur espagnol a dû très probablement avertir son gouvernement que l'on se bornerait à une sympathie platonique et que personne n'interviendrait effectivement dans le conflit. Sans doute, la presse, soit en Espagne, soit ailleurs, a lancé quelques insinuations desquelles les faiseurs de nouvelles avaient conclu à une action effective prochaine. Ainsi, les *Novosti*, dans un article de fin mars, que l'on disait officieux, constatant que l'Espagne était arrivée à la limite des concessions permises, affirmaient que, si les Etats-Unis continuaient à soutenir l'insurrection cubaine par des appuis clandestins, il y aurait là une telle exagération de la doctrine de Monroë, qu'elle menacerait tous les peuples européens ayant des possessions en Amérique, et que ceux-ci seraient alors enfin convaincus de la nécessité d'opérer une action commune, pour contrecarrer des prétentions toujours grandissantes. D'autre part, le correspondant du *Daily Chronicle* à Vienne niait l'intervention des grandes puissances, que le correspondant du *Daily Telegraph* dans la même ville affir-

(1) Conf. sur ce point les développements auxquels nous renvoyons dans la *Revue*, p. 234 et s. *loc. cit.*,

(2) Conf. sur ce point la Revue, *ibidem* p. 216 et s.

Digitized by Google

mait au contraire être décidée en principe. Certains avaient parlé d'une entente entre la France et l'Angleterre pour une médiation amicale, que d'autres attribuaient à la Triplice, dans laquelle l'Espagne serait entrée ; quelques-uns avaient mis en avant l'arbitrage ou la médiation du pape Léon XIII ; plusieurs, enfin, avaient affirmé que les Etats-Unis allaient s'entendre avec l'Angleterre, à laquelle ils auraient fait de grandes concessions relativement à l'arrangement de la question de la frontière entre l'Alaska et le Canada depuis si longtemps pendante. Cet ensemble de renseignements contradictoires avait créé un double courant dans la presse espagnole. Ainsi, par exemple, tandis que *El Imparcial* affimait une intervention prochaine de la France et de la Russie auprès des Etats-Unis au bénéfice de l'Espagne, au contraire *El Liberal* conseillait beaucoup plus sagement aux Espagnols de compter uniquement sur eux-mêmes et de se défier du mirage des interventions étrangères en leur faveur.

Au moment où l'on attendait l'envoi, par le président au Congrès, d'un message à la suite duquel une décision définitive serait prise en Amérique, on a appris tout à coup la nouvelle de la médiation ou, pour prendre un terme moins précis, d'une intervention officieuse de la papauté dans le but d'éviter la guerre entre les deux Etats. Tout d'abord, les dépêches avaient annoncé que le pape s'était adressé à l'Espagne sur la demande du gouvernement américain, ce qui était peu vraisemblable, étant donné que le catholicisme est en minorité aux Etats-Unis. La vérité, c'est que le pape, *motu proprio,* envisageant avec horreur l'éventualité d'une guerre imminente, et comptant que le président saisirait avec empressement toute occasion de l'empêcher, s'était offert en vue de prévenir l'effusion du sang. L'action du Vatican se bornait donc à amener un armistice entre l'Espagne et les insurgés. En ce sens, du reste, le cabinet cubain avait adressé lui-même à ces derniers un manifeste les invitant à cesser les hostilités, à accepter une sorte de trêve permettant de reprendre les négociations politiques.

Sur la demande de l'empereur d'Autriche, les puissances européennes, la Russie, la France, l'Allemagne et l'Italie, ont

Digitized by Google

donné leur concours à l'initiative généreuse du souverain pontife, et l'on a vu se réaliser ainsi, à la fin du XIXe siècle, cette intervention que rêvait en 1823 la Sainte-Alliance, quand elle fut arrêtée par la déclaration de Monroë. Mais cette intervention n'en est pas une au sens juridique du mot, et elle diffère par suite, d'une manière absolue, de celle qu'aurait effectuée la Sainte-Alliance. Elle constitue tout simplement une démarche officieuse, pacifique et amicale, qui, à ce titre, a été acceptée avec courtoisie par le président des Etats-Unis. Répondant aux ambassadeurs qui faisaient appel aux sentiments d'humanité et de modération du peuple américain pour réclamer des négociations nouvelles devant assurer le maintien de la paix, M. Mac-Kinley a déclaré que le gouvernement de Washington appréciait le caractère humanitaire et désintéressé de la communication faite par les puissances européennes et partageait l'espoir qui y était exprimé de voir la paix se maintenir à l'aide des garanties nécessaires pour le rétablissement de l'ordre et la suppression de l'état chronique de troubles qui règne à Cuba. Le 9 avril, le cabinet madrilène, malgré l'opposition de certains ministres et d'une forte partie de l'opinion publique, a accordé aux insurgés l'armistice appuyé par l'Europe et qui constituait, on l'a vu, la première des conditions réclamées par les Etats-Unis. Faut-il croire que, par là, l'Espagne a consenti absolument à traiter les insurgés comme des belligérants avec toutes les conséquences attachées à cette reconnaissance ? Non, assurément, car, ainsi qu'il a été dit plus haut, par la force même des choses, tant qu'elles n'auront point déposé les armes, les bandes que combat l'Espagne ne peuvent être, à ses yeux, qu'insurrectionnelles. Voici quelles ont été les conditions de la suspension des hostilités. Ordre a été donné aux troupes de conserver leurs positions, en cessant l'offensive et ne continuant que les opérations nécessaires aux transports des convois et à l'approvisionnement des fourrages. Si les rebelles attaquent, ils seront repoussés et énergiquement poursuivis. Si, pendant l'armistice, les rebelles envoient des parlementaires, ils seront bien reçus et renvoyés aux autorités militaires pour arrêter les conventions provisoires de la suspension des hostilités, en ayant soin de la traiter avec les chefs rebelles du plus haut rang

Digitized by Google

possible, et en établissant une zone neutre de deux kilomètres entre les lignes respectives. Pendant la suspension d'armes, tous les rebelles qui le désireront seront admis à faire leur soumission (1). Avant même que la nouvelle de cet armistice (2) fût officiellement connue, la junte des insurgés de New-York avait déclaré que, si les Etats-Unis intervenaient sans que la république cubaine eût été reconnue, elle les considèrerait, par ce fait même, comme ayant déclaré la guerre aux insurgés aussi bien qu'aux Espagnols ; que, par suite, les premiers repousseraient absolument toute idée d'armistice en dehors de cette reconnaissance de la république préalablement faite (3).

Les choses étant en l'état, la parole appartenait au président des Etats-Unis dont le message était impatiemment attendu. Les jingoes avaient redoublé de violence dans les derniers temps au Sénat et à la Chambre ; ils s'étaient livrés à tous les excès possibles de langage, dans le but d'entraîner le Congrès à une action immédiate, de peur que le gouvernement ne se montrât point suffisamment belliqueux et n'admît la reprise des négociations. C'est le 12 avril que M. Mac-Kinley a adressé au Congrès son message relatif à Cuba. Dédaigneusement le magistrat suprême de l'Union passe sous silence l'intervention du pape et celle de l'Europe ; il dit à peine un mot de l'armistice et des efforts faits par l'Espagne à Cuba pour arriver à la cessation des hostilités, soit par la concession de l'autonomie, soit par les mesures prises à l'égard des *reconcentrados*. Il insiste uniquement en termes longs et diffus sur l'intérêt qu'à l'Amérique à voir cesser la guerre et sur les infortunes des populations cubaines, allant jusqu'à donner la statistique des décès. Il se refuse à reconnaître l'indépendance de ce qu'il appelle la soi-disant république cubaine, de peur d'être entraîné dans l'avenir à des obligations génantes vis-à-vis de cette organisation nouvelle, et se prononce pour *l'intervention*

(1) *Temps* du 15 avril 1898.

(2) En même temps que le ministre d'Espagne à Washington notifiait officiellement l'armistice, il remettait une note importante rappelant les institutions libérales accordées à Cuba et renouvelant l'offre de soumettre la question du *Maine* à des experts désignés par les puissances maritimes.

(3) Le 12 avril le *Hérald* a reproduit une lettre de Maximo Gomez au consul Barker, dans laquelle le chef des insurgés rejette l'offre de l'armistice au nom du gouvernement provisoire, à moins que l'Espagne n'évacue Cuba.

Digitized by Google

par la force des Etats-Unis comme Etat neutre, pour arrêter la guerre. Il justifie cette intervention par la nécessité de mettre fin, au nom de l'humanité, à l'effusion du sang, à la famine et à l'horrible misère qui existent à Cuba, déclarant que si tout cela se passait en un autre pays quelconque, il n'y aurait pas lieu de s'en préoccuper pour les Américains ; mais qu'ils ont ici le devoir particulier d'intervenir parce que les événements ont lieu à leurs portes. Il la justifie encore par la nécessité de protéger les citoyens américains habitant Cuba, par le préjudice causé au commerce et aux affaires, par la menace constante de guerre et les énormes dépenses que l'état de choses actuel occasionne aux Etats-Unis. Quant à l'explosion du *Maine*, il donne raison aux conclusions de la commission américaine, sans même parler de celles de la commission espagnole, et dit textuellement *qu'il n'a été fait aucune réponse à la proposition d'arbitrage !* En terminant, le président demande au Congrès de lui donner le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la cessation des hostilités, ainsi que l'établissement d'un gouvernement stable, capable de faire régner la paix, et l'autorisation d'employer les forces militaires et navales des Etats-Unis dans la mesure nécessaire pour atteindre ces résultats. Il recommande dans un but d'humanité, la distribution de secours et de provisions et l'ouverture d'un crédit sur le trésor public, pour venir en aide aux populations cubaines affamées. Et il ajoute : « La situation est maintenant aux mains du Congrès. C'est une responsabilité solennelle. J'ai épuisé tous les efforts pour sortir de l'intolérable situation qui est à nos portes. Prêt à exécuter toute obligation qui m'est imposée par la Constitution et par la loi, j'attends votre décision ».

Ce document n'ajoute rien à la situation antérieure et n'en retranche rien. C'est toujours la même prétention injustifiée à l'intervention dans les affaires intérieures de l'Espagne, au nom de la doctrine de Monroë, qui transparaît dans cette observation que si Cuba était loin des Etats-Unis, ceux-ci ne se préoccuperaient d'elle à aucun point de vue. On ne voit même pas trop dans quel but les Etats-Unis veulent intervenir. En laissant de côté les grands mots d'humanité, de protection des nationaux, de pertes nationales, l'Union se refusant à procla-

Digitized by Google

mer l'indépendance cubaine, pourrait avoir à lutter et contre l'Espagne et contre les insurgés, ainsi qu'on l'a vu d'après les dernières déclarations de ceux-ci. Dès lors, loin de provoquer la conciliation, son intervention aboutira à tendre encore plus la situation en exaspérant les deux parties. Il est très probable, en somme, que M. Mac Kinley a voulu se décharger d'une responsabilité trop grande, en rejetant sur le Congrès un fardeau jugé trop lourd pour les épaules de l'exécutif. C'est dans le dernier paragraphe ci-dessus rapporté du message que se trouve la pensée de derrière la tête du gouvernement de Washington, qui ne s'est point trop préoccupé de la logique absolue dans la confection d'un document destiné à constituer moins un programme qu'une manifestation jingoïste. La lecture du message a été écoutée en silence ; les applaudissements ont accueilli seulement le passage où le président affirme que la guerre doit cesser à Cuba. Par la Chambre et le Sénat, le document a été immédiatement renvoyé à la commission des affaires étrangères, après le dépôt de diverses propositions relatives, soit à la reconnaissance de l'indépendance cubaine, soit à la déclaration immédiate de la guerre. Sitôt que le sens du message a été connu, le cabinet madrilène s'est réuni, le 12 avril, en séance extraordinaire, et a répondu par le communiqué officiel suivant : « Le Conseil estime que ce qu'il connaît du message présidentiel suffit pour affirmer en face des doctrines du message, celle que la souveraineté et les droits de la nation espagnole sont incompatibles avec des ingérences étrangères dans les résolutions concernant ses affaires intérieures. Le gouvernement estime qu'en dehors de la solennelle affirmation des droits de la nation, il n'a à faire aucune autre déclaration tant que les décisions du Congrès américain et les initiatives du président ne résoudront pas en des faits concrets les doctrines exposées dans le document en question. L'inébranlable conscience de son droit jointe à la résolution de le maintenir intact inspireront au gouvernement et à la nation le calme nécessaire, dans ces moments difficiles, pour diriger avec sûreté et défendre avec énergie les intérêts et le patrimoine de la race espagnole ».

Le 14 avril, la Chambre américaine des représentants, après

Digitized by Google

une discussion des plus violentes, une agitation indescriptible, au milieu des invectives, des injures et des voies de fait, a adopté la résolution suivante par 322 voix contre 19 : « Il est résolu : Que la guerre existant entre l'Espagne et le peuple de Cuba a été amenée par l'Espagne, en violant d'une manière flagrante les lois de la guerre civilisée à tel point qu'elle a scandalisé le monde et créé un état de choses qui est devenu intolérable ; que tous les efforts de la diplomatie pour mettre fin à cet état de choses ont échoué ; que le peuple de Cuba est de droit et doit être de fait libre et indépendant; que le président soit, par la présente, autorisé et invité immédiatement à faire cesser les hostilités à Cuba et à lui assurer un gouvernement stable ; et qu'il soit invité à employer les forces de terre et de mer des Etats-Unis à ces fins. » Et le Sénat, à son tour, saisi par sa commission des affaires étrangères d'un projet d'une violence incroyable, où l'Espagne était comparée à la Porte dans sa conduite vis-à-vis de ses sujets chrétiens, où il était affimé que l'incident du *Maine* n'était que l'un des anneaux d'une longue chaîne de méfaits, de cruautés abominables et de mauvais sentiments à l'égard des Etats-Unis, a voté le 17 avril la résolution qui suit: « Attendu que le peuple cubain est de droit et doit être de fait libre et indépendant ; attendu que la guerre que l'Espagne fait à Cuba est si nuisible aux intérêts commerciaux et fonciers des Etats-Unis ; qu'elle est d'une nature si cruelle, si barbare, si inhumaine, qu'elle impose à ces derniers le devoir d'exiger que l'Espagne retire immédiatement de Cuba et des eaux cubaines ses forces de terre et de mer, ce que, par ces présentes, le gouvernement des Etats-Unis exige d'elle; le président doit avoir, par les présentes, l'autorisation, le pouvoir et l'ordre d'employer, si c'est nécessaire, toutes les forces de terre et de mer des Etats-Unis pour atteindre ce but. » A cette résolution a été joint un amendement du sénateur Turpie, démocrate, suivant lequel le gouvernement des Etat-Unis reconnaît la république de Cuba comme le gouvernement légal de l'île (1). La résolution entière, acceptée par 67 voix contre 21, allait directement contre les conclusions du message présidentiel, qui avait refusé de recon-

(1) Le Sénat a joint à sa déclaration une mention expresse de désintéressement, écartant toute idée d'annexion, de juridiction ou de contrôle.

Digitized by Google

naître *la soi-disant république cubaine*, en présence des rapports du consul général Lee affirmant que les insurgés ne possédaient pas une forme de gouvernement stable. D'autre part, elle était en désaccord avec le vote de la Chambre ; il devenait donc nécessaire de négocier, afin d'arriver à la résolution *conjointe* obligatoire pour le président.

Tandis que le terrain d'entente était cherché à Washington, à Madrid le gouvernement, tout en partageant l'émotion produite dans le pays par l'affirmation de M. Lee que l'explosion du *Maine* était imputable aux autorités espagnoles, et l'indignation causée par le vote des deux chambres, déclarait cependant n'avoir rien à ajouter à sa réponse au message présidentiel ; il se bornait à envoyer aux représentants de l'Espagne à l'étranger un memorandum dans lequel il rappelait les concessions octroyées à Cuba et protestait contre les agissements et les votes des pouvoirs exécutif et législatif de l'Union. En même temps, la convocation des Cortès était avancée et un décret de la Reine régente ouvrait la souscription nationale destinée à venir en aide au pays dans la guerre imminente avec les États-Unis.

En Amérique, un conflit s'est élevé entre les deux Chambres à raison de la différence de leurs résolutions respectives, le président et la majorité des représentants étant opposés à la reconnaissance de la république cubaine, soit parce que le gouvernement provisoire cubain n'offrait pas les conditions voulues pour se charger des destinées de l'île, soit parce que la reconnaissance d'un nouvel Etat serait une attribution non du Congrès mais du pouvoir exécutif, soit enfin parce que le vote du Sénat aurait été amené par les intrigues des argentistes unis aux populistes, aux démocrates et aux jingoes et républicains. Le vote de la résolution sénatoriale semblait, du reste, intervenir juste à point pour s'opposer à une pacification possible ; le jour même, en effet, où il se produisait, était annoncée une double conférence des délégués de la Havane avec les insurgés et de deux généraux espagnols avec Maximo Gomez. De son côté, le ministre des travaux publics du gouvernement autonome était parti pour l'Est, afin d'offrir aux insurgés une autonomie plus large. A la suite du vote différent par elles émis sur la question cubaine, les chambres américaines ont fini

Digitized by Google

par se mettre d'accord après une lutte assez vive et grâce aux bons offices d'une commission interparlementaire. C'est le texte du Sénat qui a été adopté, moins la clause de la reconnaissance de la république cubaine rejetée par la Chambre des représentants. Dès lors, la motion suivante est devenue résolution conjointe définitivement votée par le Congrès et obligatoire pour le président de l'Union. « Attendu que l'état de choses détestable qui existe depuis plus de trois ans dans l'île de Cuba, si proche de nos côtes révolte la conscience du peuple des Etats-Unis et n'est qu'une honte pour la civilisation chrétienne ; attendu que cet état de choses, qui a abouti à la destruction d'un navire de guerre des Etats-Unis et à la mort de deux cent soixante-six de ses officiers ou de ses marins, alors que ce navire était en visite amicale dans le port de la Havane, ne peut pas être supporté plus longtemps, ainsi que l'a montré le président des Etats-Unis dans son message du 11 avril 1898, message qui appelle une action du Congrès, il a donc été arrêté : 1° Que la population de l'île de Cuba est et doit être de plein droit libre et indépendante ; 2° Que c'est le devoir des Etats-Unis de demander, et que le gouvernement des Etats-Unis demande par la présente résolution que le gouvernement de l'Espagne abandonne immédiatement son autorité et son gouvernement dans l'île de Cuba et retire ses forces de terre et de mer de Cuba et des eaux de Cuba ; 3° Que le président des Etats-Unis reçoive, et il reçoit par cette déclaration, l'ordre et les pouvoirs d'employer toutes les forces de terre et de mer des Etats-Unis et d'appeler au service des Etats-Unis la milice des divers Etats, dans la proportion où ce sera nécessaire pour donner plein effet à la présente résolution ; 4° Les Etats-Unis répudient, par la présente, toute intention d'exercer une souveraineté, une juridiction ou un contrôle quelconque sur ladite île, excepté pour en amener la pacification et affirmer la détermination des Etats-Unis de laisser le gouvernement et le contrôle de l'île à son peuple quand cette pacification sera accomplie ». Le lendemain même du jour où elle avait été votée, le 20 avril, le président a signé la résolution du Congrès et adressé à l'Espagne l'ultimatum suivant que devait présenter le général Woodford : « Vous avez reçu le texte de la résolution conjointe

Digitized by Google

votée le 19 par le Congrès et approuvée aujourd'hui, et relative à la pacification de Cuba. Conformément à cette loi, le président vous charge de communiquer immédiatement au gouvernement espagnol la résolution en question avec une requête formelle du gouvernement américain exigeant que l'Espagne renonce immédiatement à la souveraineté et au gouvernement de l'île de Cuba, qu'elle retire ses troupes de terre et de mer de Cuba et des eaux cubaines. En faisant cette demande, les Etats-Unis répudient de leur part toute disposition ou intention d'exercer une souveraineté, une juridiction ou un contrôle sur Cuba et n'ont d'autre but que de pacifier l'île. Ils affirment leur détermination, une fois ce but atteint, de laisser le gouvernement et le contrôle de Cuba à sa population, qui constituera un gouvernement libre et indépendant. Si, samedi prochain, 23 avril, à midi, le gouvernement des Etats-Unis n'a pas reçu du gouvernement espagnol une réponse pleinement satisfaisante à cette requête et à cette résolution, de manière à assurer la paix à Cuba, le président, sans autre avis préalable, emploiera, dans la mesure qui sera nécessaire, le pouvoir et l'autorité que lui confère et lui impose la résolution conjointe pour exécuter ladite résolution. »

Le ministre américain n'a pu remettre l'ultimatum, car, au moment où il lui était adressé, il recevait lui-même du ministre des affaires étrangères d'Espagne une note où il était dit que la résolution des deux Chambres sanctionnée par le président équivalait à une déclaration de guerre ; qu'en conséquence, ordre avait été donné à l'ambassadeur espagnol de Washington de se retirer du territoire américain, les relations diplomatiques étant, de ce fait, interrompues entre les deux pays. De son côté, le général Woodford a demandé ses passeports et quitté le territoire espagnol. Les Etats-Unis ont affirmé que, par suite de l'acte du gouvernement espagnol, l'état de guerre existait d'ores et déjà. Quant à l'Espagne, tout en maintenant énergiquement son droit absolu sur Cuba et en refusant de continuer à discuter avec les Etats-Unis, elle n'a pas à proprement parler déclaré la guerre et s'est bornée à l'interruption des relations diplomatiques comme on vient de le voir. Cette situation était nettement précisée dans le discours du trône lu aux Cortès le 21 avril par la reine régente elle-même. Mais les Etats-Unis en

Digitized by Google

sont venus vite aux actes, en proclamant dans les termes suivants le blocus des côtes cubaines : « Je déclare et proclame par la présente que les États-Unis ont établi et qu'ils maintiendront le blocus du littoral septentrional de Cuba, y compris les ports de ce littoral entre Cardenas, Bahia-Honda et le port de Cienfuegos, sur le littoral méridional de Cuba. Ce blocus aura lieu conformément aux lois des Etats-Unis et au droit des gens applicable dans des circonstances semblables. Des forces suffisantes iront stationner pour empêcher l'entrée et la sortie des vaisseaux des ports ci-dessus mentionnés. Tout vaisseau neutre s'approchant de ces ports ou tentant de les quitter sans avoir eu connaissance de l'établissement de ce blocus, sera dûment avisé par le commandant des forces du blocus qui enregistrera le fait sur le livre du bord avec la date et le lieu de l'enregistrement de cet avertissement. Si les vaisseaux ainsi prévenus tentent encore une fois d'entrer dans le port ainsi bloqué, ils seront capturés et expédiés au port le plus voisin et le mieux approprié pour la procédure de prise qui pourra être jugée nécessaire contre eux et contre leur cargaison. Les vaisseaux neutres qui se trouvent dans les ports ci-dessus mentionnés au moment de l'établissement du blocus auront trente jours pour en sortir. »

La guerre va donc suivre son cours, guerre meurtrière et ruineuse pour les deux Etats : pour l'Espagne déjà fortement endettée par les emprunts antérieurs nécessités par l'insurrection cubaine ; pour les Etats-Unis qui, après avoir été chargés d'une dette énorme, étaient parvenus à l'éteindre ou à peu près. Le contre-coup de la lutte des belligérants se fera sentir, d'autre part, d'une manière intense, chez les neutres et gênera singulièrement leur alimentation et leur commerce, si l'Espagne, qui n'a point adhéré à la déclaration de Paris de 1856, abolissant la course, délivre des lettres de marque, et si les États-Unis, qui n'y ont point adhéré davantage, agissent de même. De cette lutte, qui sera fertile en incidents maritimes et terrestres de toute sorte, que sortira-t-il ? Il est bien difficile de le prévoir. Si les Etats-Unis étant vainqueurs restent fidèles à leurs déclarations dernières et se bornent simplement à assurer, après l'expulsion de l'Espagne, l'établissement de la république cubaine, il est à craindre que ce

Digitized by Google

nouvel Etat ne tombe dans l'anarchie épouvantable où se trouve Haïti qui, dans moins d'un siècle de liberté prétendue, a vu éclater 28 révolutions noyées dans le feu et le sang, se succéder 17 présidents dont un seul descendit pacifiquement du pouvoir, et tomber son commerce de 408.000.000 en 1788 à 120.000.000 de nos jours (1). Si l'Espagne triomphe, au contraire, Cuba sera bientôt dans une situation analogue à celle du Canada, riche, puissante et prospère, sous la domination espagnole ramenée à ses limites naturelles. Dans tous les cas, nous sommes autorisé à constater, en terminant, que, dans le conflit actuel, le droit international public est absolument en faveur de l'Espagne, et qu'une nouvelle exagération de la doctrine de Monroë sera venue, en dépit de toutes les interventions pacifiques (2), ensanglanter la fin du XIXe siècle.

(1) Voir, en ce sens, la lettre du général haïtien Marius, publiée par le *Temps* du 7 avril 1898.

(2) En dehors de l'intervention du pape et des puissances ci-dessus signalées, mentionnons, entre autres, les appels à l'arbitrage émanant de la Société française de l'arbitrage entre nations et de la ligue de la paix et de la liberté. *Temps* des 3 et 10 avril 1898.

A. MÉRIGNHAC,
Professeur de droit international public
à la Faculté de droit de l'Université de Toulouse.

Digitized by Google

CHRONIQUE POLITIQUE

FRANCE

(Session ordinaire de 1897 : janvier-juillet).

Sommaire. — I. *La politique intérieure.* — § 1. La situation politique à la veille de l'ouverture de la session ordinaire ; renouvellement partiel du Sénat ; — § 2. Ouverture de la session ordinaire de 1897 ; premières attaques. — § 3. Le Panama : dénonciations d'Arton et nouvelles poursuites. — § 4. Interpellations au Sénat. — § 5. L'incendie du Bazar de la Charité et ses suites politiques : interpellation de M. Delcassé sur la politique générale du Gouvernement ; victoire décisive du cabinet. — § 6. Les dernières interpellations de la session. — § 7. Les élections sénatoriales de la Mayenne, du Jura et de la Haute-Garonne ; — L'élection de M. l'abbé Gayraud dans le Finistère. — II. *La politique extérieure.* — § 1. Le voyage en France du comte Mouravief ; — § 2. Les affaires d'Orient. — III. *L'Œuvre législative.* — I. Chambre. — § 1. Le régime économique des sucres ; — § 2. La réglementation des bureaux de placement ; — § 3. La loi sur les sociétés de secours mutuels ; — § 4. Le Cadenas ; — § 5. Le privilège de la Banque de France ; § 6. Les projets fiscaux du Gouvernement ; — § 7. Lois diverses. — I Sénat. — § 1. II. La réforme de l'instruction criminelle ; — § 2. La question des octrois. — § 3. Lois diverses.

I. La politique intérieure. — § 1. *La situation à la veille de l'ouverture de la session ordinaire ; renouvellement partiel du Sénat.* — L'année dont la première moitié fait l'objet de cette chronique se distingue de la plupart de celles qui l'ont précédée par une particularité malheureusement bien rare : elle n'a pas vu de crise ministérielle se produire. Le cabinet Méline constitué au lendemain de la chute bruyante du ministère Bourgeois (avril 1896) n'avait pas tout d'abord paru destiné à vivre une vie longue et féconde. Dès le premier jour il s'était vu déclarer une guerre acharnée par les partis qui siègent à l'extrême-gauche de la Chambre et qui, depuis lors, n'ont pas cessé de le harceler de leurs attaques à la tribune parlementaire, dans la presse politique, dans des réunions publiques ou privées. Tous les prétextes ont été bons pour le battre en brèche et, si l'on ne pouvait arriver à le renverser, pour le condamner du moins à s'user misérablement dans une lutte quotidienne et stérile pour l'existence. Vains efforts et vaine tactique : le cabinet Méline détient toujours le pouvoir et va droit son chemin d'un pas chaque jour plus ferme pour le plus grand bien de la République et du pays. Au sortir d'une bataille aussi rude que celle qu'il avait fallu livrer pour arracher leurs portefeuilles aux ministres radicaux, tous les modérés n'avaient point vu sans quelque inquiétude M. Méline placé à la tête de leur parti et investi du redoutable honneur de gouverner en son nom. L'honorable député des Vosges n'était pas un chef qui s'imposât. Il n'avait ni le physique qui domine, ni la voix qui entraîne, ni l'éloquence qui séduit. Longtemps spécialisé dans l'étude des questions économiques, il semblait s'être assigné pour seul but d'approcher du plus près possible la réalisation de son idéal protectionniste. A l'accomplissement de la tâche qu'il s'était donnée, on l'avait vu du moins faire preuve d'une force de volonté et de ténacité bien remarquables. Mais sa situation incontestée de chef du groupe protectionniste, de « général en chef du protectionnisme », comme on l'a parraillerie

Digitized by Google

appelé, pouvait être de nature à éloigner de lui un certain nombre de modérés chez qui les sympathies du politique ne parviendraient pas à faire taire la rancune de l'économiste. A l'expérience on a constaté que M. Méline est un homme d'Etat. Toujours prêt à faire front à ses adversaires, il a la riposte prompte et l'habileté d'un tacticien parlementaire de premier ordre; nul mieux que lui ne sait mettre un interpellateur en contradiction avec lui-même. La lutte de chaque jour et la pratique incessante de la tribune ont assoupli et fortifié sa parole, l'ont armé d'une éloquence qui ne s'est point encore trouvée en défaut et qui lui a valu des triomphes mémorables. Enfin sa droiture, sa loyauté politiques auxquelles s'allie la réputation d'une conduite privée pure de toutes compromissions lui assurent le respect de ses amis et des autres. En un mot M. Méline est un des rares chefs de Gouvernement qui aient grandi au pouvoir. C'est que s'il a eu le bonheur de ne se laisser battre en aucune rencontre, il n'a pas été seulement préoccupé de l'idée de conserver son portefeuille. Un pareil souci a au contraire toujours paru secondaire chez lui et non principal : il a mis en pratique la formule de M. Bourgeois : vivre pour agir. Et parce qu'il n'a point condamné sa majorité à une énervante et perpétuelle défensive, d'un peu indécise et flottante qu'elle était au début, il l'a faite compacte et solide en quelques mois. Il est juste de reconnaître que si le rôle de M. Méline a été prépondérant et son action décisive, ses principaux collaborateurs l'ont puissamment aidé, tant par leur valeur propre que par l'entente parfaite qui n'a cessé de régner entre eux. C'est ainsi que le cabinet a pu, grâce à son homogénéité, avoir une politique définie à l'application de laquelle chacun de ses membres a concouru de tout son pouvoir dans sa sphère tandis que, dans les Gouvernements dits de concentration composés d'éléments disparates et se heurtant entre eux, il n'est pas sans exemple qu'on ait surpris certains ministres consacrant le plus clair de leur temps à nouer des intrigues qui d'abord affaiblissaient le ministère pour enfin le conduire à sa chute. Rien de pareil ici. Sous l'autorité incontestée de leur chef, les collaborateurs de M. Méline ont marché en rangs serrés et fait bloc contre leurs adversaires partout où ceux-ci les ont attaqués. Ils en ont été largement récompensés.

De mai à décembre 1896 la majorité ministérielle s'était peu à peu affermie. Battus au Parlement, les radicaux s'étaient tournés vers le pays. A l'approche du renouvellement partiel du Sénat qui devait avoir lieu en janvier 1897, ils redoublèrent d'activité dans la campagne de discours et de conférences qu'ils avaient entreprise. A Toulouse, à Paris, à Orléans, à Bourg, à Bordeaux, MM. Bourgeois, Doumer, Goblet, Mesureur avaient exposé le programme radical, préconisé l'impôt global sur le revenu et attaqué la politique des républicains modérés avec tant de constance et d'entrain qu'ils semblaient vraiment vouloir obtenir du corps des électeurs sénatoriaux, une sorte de jugement entre eux et leurs adversaires. Il faut dire cependant que la consultation devait perdre quelque chose de sa valeur par ce seul fait qu'un grand nombre de radicaux, la plupart, évitèrent, dans leurs professions de foi, de se prononcer nettement pour ou contre le projet de M. Doumer. Beaucoup d'entre eux trouvèrent plus habile ou

Digitized by Google

plus commode de se cantonner dans les vagues lieux communs de la politique de concentration républicaine, se bornant en matière fiscale à se déclarer les partisans d'une plus grande équité dans la répartition des impôts. De leur côté, les républicains modérés n'étaient pas restés inactifs. M. Waldeck-Rousseau avait poursuivi, dans la Loire, une vaillante campagne oratoire, M. Deschanel était allé réfuter les sophismes socialistes à Carmaux. Partout la lutte avait été vive. Malgré donc les équivoques, la journée du 3 janvier devait marquer une date importante, celle où le pays choisirait entre deux politiques qu'il avait, l'une et l'autre, expérimentées : le pays se prononça pour la politique modérée. Le renouvellement portait sur 97 sièges, précédemment occupés par 66 républicains, 9 radicaux, 1 radical-socialiste et 20 membres de la droite. Sur ces 97 sièges, les républicains en obtinrent 66, les radicaux 16, les radicaux-socialistes 3, les conservateurs 12. Ce résultat qui, pourtant, ne semblait guère prêter à discussion, fut présenté par les radicaux et les socialistes comme un très beau succès pour leur cause. La *Petite République* écrivait : « C'est une mémorable volée. » Vraiment, les quelques rares sièges qu'ils gagnaient ne comportaient pas cet excès d'enthousiasme. Il est vrai que, dans certains départements, ils croyaient s'être débarrassés d'adversaires tout particulièrement détestés. C'est ainsi que dans la Haute-Garonne, M. Adrien Hébrard et M. Constans avaient été éliminés. Mais leur échec, — celui de M. Constans n'était qu'apparent — avait été, en grande partie, dû à des considérations d'où la politique était absente, et pour battre M. Constans au troisième tour de scrutin, alors que, dès le second, il aurait dû être proclamé élu, il avait fallu à ses adversaires voter eux-mêmes pour un homme dont le nom est synonyme de libéralisme : M. Paul de Rémusat. Néanmoins, les radicaux et socialistes menaient grand bruit autour de l'exclusion supposée de l'éminent homme d'État et prétendaient en faire le trait caractéristique de la journée électorale. Les modérés auraient pu répondre, et ils répondaient, en effet, en rappelant la défaite, celle-là définitive, des candidats patronnés par M. Léon Bourgeois dans la Marne. En somme, ce qui ressortait du scrutin du 3 janvier c'était l'approbation très générale de la politique suivie par le Sénat contre le ministère radical. Cette manifestation avait d'autant plus de valeur que, quelques mois plus tôt, une autre, exactement semblable, l'avait précédée, le jour des élections municipales. Mais, si les radicaux étaient mal fondés à considérer le renouvellement sénatorial comme une victoire de leur parti, les modérés, de leur côté, ne devaient pas se refuser à y voir une indication sinon très inquiétante, du moins digne de leur attention. La majorité qu'ils possédaient au Sénat n'était en rien modifiée, mais tous les sièges perdus par la droite étaient gagnés par les radicaux ou les radicaux-socialistes. Parfois, assurément, il était arrivé que les conservateurs, sentant leur défaite assurée, avaient de toutes leurs forces contribué aux succès des candidats les plus avancés, attendant « le bien de l'excès du mal ». Mais il n'en allait pas ainsi partout, et dans certains départements les radicaux avaient triomphé sans aucun secours des anciens partis.

Digitized by Google

§ 2. — *Ouverture de la session de* 1897 *; premières attaques.* — La session ordinaire du Parlement pour 1897 s'ouvrit le 12 janvier. Les deux Assemblées réunies sous la présidence de leurs doyens d'âge, MM. Wallon et le comte Lemercier, procédèrent à la constitution de leurs bureaux qui se retrouvèrent à peu près tels qu'ils étaient durant l'année écoulée.

Dans son discours d'installation, le président du Sénat, après avoir souhaité la bienvenue aux nouveaux élus du 3 janvier, rappela à ses collègues, au début d'une session qui paraissait devoir être des plus laborieuses, que « si les questions purement politiques importent à un haut degré, et s'il faut à tout prix combattre le scepticisme précurseur d'une éclipse de la liberté, l'équilibre financier, le souci de ne pas surcharger les contribuables déjà lourdement frappés, la volonté de ne pas compromettre la richesse publique et atteindre par là les sources de la production nationale et le bien-être des travailleurs s'imposent au plus haut point aux préoccupations ». Il profita enfin des remerciements qu'il avait à adresser au président d'âge, M. Wallon, pour le féliciter de la verte vieillesse qui lui permet d'assister au fonctionnement régulier et normal d'une constitution, dont on a dit qu'il est le père, et « qui, depuis vingt-deux ans, a assuré la paix à l'intérieur et la grandeur de la France au dehors ».

A la Chambre, M. Brisson auquel les modérés n'avaient pas jugé utile d'opposer un concurrent de leur parti, remercia de son côté le bureau provisoire et fit de son président M. le comte Lemercier un vif éloge que la presse d'extrême-gauche critiqua amèrement. Tout comme son collègue du Sénat, M. Brisson termina son allocution par un appel au travail et par des observations très sages sur la nécessité de faire un emploi utile de la fin de la législature.

Ces bons conseils malheureusement ne furent pas très exactement suivis et le Parlement consacra la plus grande partie de ses premières séances à des discussions purement politiques. Le Gouvernement eut tout d'abord à s'expliquer sur des nominations de fonctionnaires. A la Chambre, M. Carnaud critiqua la nomination de M. Paul Doumer au gouvernement général de l'Indo-Chine, et accusa le cabinet de n'avoir obéi, en « débarquant » cet adversaire de sa politique, qu'à de mesquines considérations d'intérêt ministériel et au désir de discréditer le parti radical, en pleine période électorale. Au Sénat, M. Maxime Lecomte demanda compte au ministre de l'intérieur du remplacement du Préfet du Nord, M. Vel-Durand, nommé récemment conseiller d'Etat. MM. André Lebon et Barthou répondirent aux interpellateurs et revendiquèrent en excellents termes pour le Gouvernement le droit de choisir ses fonctionnaires comme il l'entendait.

Quelques jours plus tard était discutée une proposition de M. Rouanet tendant à l'abrogation de la loi du 24 juillet 1873, qui avait déclaré d'utilité publique la construction d'une église au sommet de Montmartre. Déjà en 1882, 1886 et 1891 des propositions analogues avaient été présentées et toujours repoussées. La proposition de M. Rouanet eut le sort de celles qui l'avaient précédée. Il n'en pouvait être autrement, car ceux-là même qui n'auraient jamais voté la loi de 1873, se voyaient obligés de voter son maintien ou de se résigner à une manifestation quelque peu ridicule et plato-

Digitized by Google

nique, à moins qu'elle n'entraînât d'énormes charges pour le budget. C'est ce que M. Goblet, alors ministre de l'intérieur, avait démontré en 1882 et c'est aussi ce que M. Darlan fit observer à la Chambre. M. Goblet ne put s'empêcher de se prononcer contre une proposition reproduisant celle qu'il avait autrefois combattue ; mais laissant bientôt de côté la question spéciale en discussion, il s'attaqua à la politique générale du Gouvernement qu'il jugeait empreinte d'esprit clérical. M. Méline n'eut de peine ni à se défendre ni à ramener sur son véritable terrain ce débat inutile que la Chambre clôtura en repoussant la demande d'urgence par 322 voix contre 196.

Au Sénat, M. Fresneau fournit, le 22 janvier, les éléments d'un débat très passionné, avec sa proposition de loi tendant à rendre aux communes le droit que la loi du 15 mars 1880 leur avait reconnu, de confier leurs établissements d'instruction secondaire et primaire, soit à des instituteurs et institutrices laïques, soit à des associations religieuses voués à l'enseignement, autorisées ou déclarées d'utilité publique. Très vivement combattue par M. Leporché, la proposition semblait à M. de Marcère digne d'être prise en considération et capable de nous faire faire un grand pas vers la paix sociale ; mais le ministre de l'instruction publique estimait au contraire que son adoption constituerait un véritable retour en arrière, parce qu'elle s'attaquait aux deux fondements essentiels de notre organisation scolaire la gratuité et la laïcité, et par 215 voix contre 33, la haute Assemblée affirma qu'elle partageait cette opinion en repoussant la prise en considération.

Ces débuts de session tinrent tout ce qu'ils promettaient et s'il nous fallait ici rendre compte en détail de toutes les interpellations et questions qui firent successivement défiler tous les ministres à la tribune, le numéro entier de la *Revue* suffirait malaisément à contenir cette chronique. Aussi bien la plupart de ces discussions, soulevées par l'esprit de parti, n'ont-elles qu'un mince intérêt retrospectif. Il suffira sans doute de faire un choix et de ne rappeler que les plus importantes d'entre elles.

En février MM. Jules Guesde et Chauvin interpellèrent le ministre de l'Intérieur sur les motifs qui avaient pu l'amener à expulser du territoire français « des Alsaciens et leurs élus », et M. Vaillant demanda au Gouvernement les mesures qu'il comptait prendre contre le chômage.

Les « Alsaciens » dont l'expulsion indignait MM. Guesde et Chauvin n'étaient autres que MM. Bebel et Bueb, députés socialistes au Reichstag qui, empêchés de rendre compte de leur mandat à leurs électeurs sur le territoire allemand, eurent la singulière idée de le faire dans une réunion organisée en France, à Wissembach. Les personnages les plus marquants du socialisme français avaient été conviés à la conférence projetée. Mais à la dernière heure, les héros de la fête manquèrent à l'appel : un commissaire de police qui, muni d'un arrêté d'expulsion, les attendait à la frontière, avait invité MM. Bueb et Bebel à rebrousser chemin. C'est sur ce fait, déjà vieux de plusieurs mois, que M. Guesde demandait des explications au ministre de l'intérieur. M. Barthou les lui fournit très claires. Et, malgré un tumulte scandaleux provoqué par l'extrême gauche, la Chambre approuva les déclarations du Gouvernement en votant par 364 voix contre 73 l'ordre du jour pur et simple qu'il réclamait.

Digitized by Google

La question portée à la tribune par M. Vaillant était malheureusement plus digne de l'attention de la Chambre. Elle lui consacra deux séances, au bout desquelles désespérant de découvrir toute seule les causes du chômage et les moyens capables de le faire cesser, elle vota l'ordre du jour suivant de M. l'abbé Lemire :

« La Chambre, préoccupée du chômage, invite le Gouvernement à lui faire soumettre, par le conseil supérieur du travail, un rapport d'ensemble sur cette question, décide d'examiner sans retard les projets de loi qui peuvent remédier à la désorganisation du travail, et passe à l'ordre du jour. »

Le 6 mars, M. Rouanet interpella le garde des sceaux sur les mesures à prendre pour réprimer et prévenir les dilapidations financières comme celles des chemins de fer du Sud de la France. Sur ce canevas élastique, l'honorable député de Paris put broder de longues variations dont l'utilité n'était point parfaitement évidente. L'issue de la bataille n'était pas douteuse en effet. Appelé à dire s'il voulait faire toute la lumière sur des affaires scandaleuses déférées à la justice, le Gouvernement ne pouvait que répondre affirmativement, et la Chambre n'avait aucunement le droit de mettre en doute sa parole. Elle vota donc, par 280 voix contre 178, un ordre du jour d'approbation aux termes duquel elle se déclarait convaincue de la fermeté du ministère pour faire respecter la loi. Puis, par 350 voix contre 4, elle prit acte de son engagement de déposer sur le bureau de la Chambre les dossiers des instructions lorsqu'elles seraient closes, conformément à l'ordre du jour voté le 25 octobre 1895.

Le Gouvernement eut encore à s'expliquer (8 mars) sur la nomination d'un président de tribunal en Corse, ce qui amena la Chambre à exprimer le vœu très raisonnable que des magistrats ne pussent pas être nommés dans des arrondissements où ils auraient été candidats à des fonctions électives.

Le 22 mars, fut entendue une interpellation de M. Mirman, dont la Chambre avait précédemment ajourné la discussion, sur la dissolution de l'association des maîtres répétiteurs. Les adversaires du cabinet fondaient de grands espoirs sur cette affaire qui leur semblait tout à fait propre à le faire trébucher. Le triste récit des malheurs des maîtres répétiteurs n'était pourtant pas entièrement inédit. Déjà M. Mirman avait essayé, le 12 novembre 1896 (1) d'en tirer les éléments d'un réquisitoire contre M. Rambaud : tentative malheureuse dont le souvenir aurait dû, ce semble, engager l'opposition radicale à plus de prudence. A ne point tenir compte de cette leçon du passé, le député de Reims ne réussit qu'à procurer au cabinet un nouveau triomphe, d'autant plus éclatant qu'on avait plus haut prédit sa défaite.

§ 3. — *Le Panama : dénonciations d'Arton et nouvelles poursuites.* — Le même jour, M. Argeliès adressa au garde des sceaux une question sur l'authenticité des informations, répandues à propos de l'instruction de l'affaire Arton et sur les intentions du Gouvernement. Depuis quelque temps en effet le Panama avait repris à l'ordre du jour une place prépondérante. Renvoyé devant le jury de Seine-et-Oise, après cassation de l'arrêt de la

(1) Voir la *Revue* de juillet-août 1897, p. 141.

Digitized by Google

Cour d'assises de la Seine le condamnant à six ans de travaux forcés dans l'affaire de la dynamite, Arton fut amené à déclarer qu'il avait « résolu de renoncer volontairement au bénéfice du traité d'extradition » et à exprimer le désir d'être jugé sur les affaires du Panama. Une nouvelle instruction judiciaire ne tarda pas à être ouverte ; les journaux y trouvèrent une mine d'informations sensationnelles faites d'indiscrétions ou d'hypothèses à offrir à leurs lecteurs, et des accusations, d'abord discrètes, se précisèrent, des noms furent prononcés et le bruit courut que des poursuites allaient être dirigées contre un certain nombre de parlementaires dont quelques-uns faisaient encore partie des Chambres actuelles. Interrogé sur ce point M. Darlan fit à M. Argeliès une réponse très sobre et parfaitement correcte. Il déclara que le Gouvernement n'avait ni à démentir les bruits mis en circulation, ni à leur prêter une apparence de fondement, en consentant à les discuter. Après avoir affirmé que M. le juge Le Poittevin poursuivait son œuvre dans la plénitude de son indépendance, le ministre de la justice crut pouvoir annoncer que l'instruction ne tarderait sans doute pas à entrer dans la phase des résultats et il termina ses courtes explications par ces mots : « Quant à l'honneur du Parlement, il restera, dans tous les cas, au-dessus de toutes les atteintes ». On se demanda ce qu'il avait voulu dire exactement par là. Etait-ce qu'aucun membre du Parlement actuel ne serait impliqué dans les nouvelles poursuites ? Ou bien seulement qu'alors même que quelques-uns de ses membres seraient reconnus coupables, une Chambre ne peut en être rendue responsable ? Les deux interprétations étaient possibles ; mais la seconde parut plus vraisemblable et c'était la vraie. Quelques jours plus tard en effet, le 27, le procureur général près la cour d'appel de Paris lançait une demande en autorisation de poursuites contre un sénateur et trois députés.

Il y exposait que de l'instruction ouverte du chef de corruption de fonctionnaires, contre Arton, il résultait que celui-ci avait été chargé par le baron de Reinach de faire les démarches nécessaires pour obtenir en 1888, le vote par le Parlement d'une loi autorisant la Compagnie de Panama à émettre des obligations à lots, et qu'à cet effet une somme d'environ 2 millions avait été mise à sa disposition. D'après Arton une partie de cette somme avait été employée par lui à rémunérer des concours et versée, dans certains cas, directement à des membres du Parlement, dans d'autres à des intermédiaires pour la leur faire parvenir. En ce qui concernait les personnes auxquelles les fonds auraient été remis directement, le procureur général expliquait que certains documents saisis fournissaient, à l'appui des déclarations d'Arton des indications de nature à constituer des éléments de preuve lorsqu'elles auraient été complétées par l'instruction et (1) qu'il était nécessaire que les trois députés et le sénateur visés pussent être, sans

(1) Parmi ces documents, écrivait le procureur général, figurent notamment :

1° Un carnet de poche appartenant à Arton, saisi en 1892, à son domicile, à Paris, après sa fuite.

2° Le brouillon d'une liste, dressée par Arton, saisi chez un sieur Deschamps, en 1892 :

3° Un Agenda de poche de 1888, appartenant à Arton, récemment rapporté de Londres par M. Le Poittevin.

Le carnet et l'agenda auraient servi de memento à Arton, en 1888, à l'époque où il faisait

Digitized by Google

retard, appelés à présenter devant le magistrat instructeur leurs explications, dans les formes prévues par la loi.

Tandis que le Sénat procédait avec calme et laissait à la commission nommée dans ce but le temps d'examiner à loisir la demande de poursuites relative à un de ses membres, la Chambre, incapable de se maîtriser, agissait avec une fâcheuse précipitation. Suspendue à 2 h. 1/2, pour la nomination dans les bureaux de la commission des poursuites, la séance fut reprise à 6 h. 1/2 pour entendre le rapport de cette commission, lequel n'étant pas prêt, un nouveau renvoi à 10 heures du soir fut décidé. Aussitôt après sa constitution, la commission s'était réunie, avait choisi M. Théophile Goujon pour président, M. Le Hérissé pour secrétaire et demandé à entendre le garde des sceaux. M. Darlan déclara alors aux commissaires que les demandes rédigées par le procureur général étaient conformes aux décisions du juge. Puis il fit l'exposé de la marche générale suivie jusqu'à ce jour par l'instruction.

Le juge avait établi, soit d'après les déclarations d'Arton, soit d'après les pièces les corroborant, deux catégories de parlementaires : d'une part, ceux qui étaient accusés d'avoir directement reçu de l'argent d'Arton ; de l'autre, ceux qui étaient accusés d'en avoir reçu par des intermédiaires. Le juge avait estimé qu'il devait tout d'abord s'occuper des parlementaires rentrant dans le premier cas et qui étaient ceux visés par les poursuites, réservant pour plus tard le soin de s'occuper des autres. Au total, Arton avait accusé treize membres du Parlement. Prié de compléter ces explications sur certains points, interrogé notamment sur la question de savoir si, au sujet des parlementaires seuls en question, il y avait d'autres éléments de preuves que les accusations d'Arton ou les énonciations de ses carnets, le ministre de la justice parut confirmer l'existence de pièces complémentaires, mais ne crut pas pouvoir en promettre la communication sans avoir, au préalable, consulté le juge d'instruction par l'intermédiaire de procureur général, ce qu'il fit aussitôt. M. Le Poittevin s'empressa de faire savoir qu'il n'y avait pas d'inconvénients à ce qu'une partie du dossier fût communiquée, mais il ajoutait que toutes les pièces étant enfermées dans un coffre dont son greffier emportait chaque soir la clef en rentrant chez lui hors Paris, cette communication ne pourrait avoir lieu le jour même. L'incident de la clef, conté à la tribune, provoqua un assez vif tumulte ; MM. Antide Boyer et Henry Maret protestèrent énergiquement contre la situation qui leur était faite et amenèrent ainsi de nouveau le garde des sceaux à la tribune. Après ses très loyales explications, la Chambre prit le seul

de la propagande près de certains membres du Parlement, en faveur du projet de loi dont la Compagnie de Panama demandait le dépôt et le vote.

Sur le carnet, saisi en 1892, figurent les noms de plusieurs membres du Parlement, avec mention en regard de sommes d'argent.

La liste Deschamps porte des inscriptions de même nature.

L'agenda, rapporté de Londres, contient, sous forme de liste récapitulative, des noms de membres du Parlement auxquels Arton déclare avoir remis effectivement les sommes dont le montant est inscrit vis-à-vis de chaque nom.

La concordance entre les mentions relevées sur ces documents, concernant les personnes visées par la présente demande, imprime à ces mentions le caractère d'indices graves.

Ces indices trouvent déjà sur certains points une confirmation dans d'autres éléments de la procédure.

Digitized by Google

parti raisonable et qu'elle aurait dû prendre toute suite : elle s'ajourna au surlendemain lundi. La commission eut ainsi le temps de recevoir et d'examiner les pièces du dossier que le magistrat instructeur avait cru pouvoir mettre à sa disposition, c'est-à-dire : le rapport adressé le 26 mars, par M. Le Poittevin au procureur général sur les premiers résultats de l'instruction, le carnet d'Arton, le brouillon de la liste dressée par Arton et l'agenda dont il s'était servi en 1888 ; enfin la déclaration générale faite par Arton sur la manière dont il aurait procédé vis-à-vis des parlementaires. Mais cependant quelques journaux annonçaient que les trois députés et le sénateur en cause ne seraient pas seuls poursuivis, et ils citaient les noms de ceux qui, d'après leurs informations, devaient figurer sur une seconde liste. Au début de la séance du 29, ces députés tinrent à s'expliquer et à provoquer les explications du garde des sceaux sur leur cas. MM. Jullien, Clovis Hugues, Salis, Goirand, Rouvier prirent successivement la parole, ce dernier notamment avec une admirable éloquence, pour protester de leur innocence, quelques-uns demandant même que l'immunité parlementaire fût levée à leur égard, satisfaction qu'il ne fut pas possible de leur accorder. Après les explications du garde des sceaux et d'où il résultait que jamais Arton n'avait prononcé le nom de M. Salis, qu'en ce qui concernait MM. Clovis Hugues, Rouvier et Jullien ses dénonciations n'avaient été appuyées d'aucune preuve, qu'enfin l'accusation portée contre M. Goirand était trop formellement contredite par l'attitude de ce député, la Chambre adopta les conclusions de sa commission tendant à l'autorisation des poursuites avec cette indication qu'elles ne préjugeaient en rien du fond de l'affaire et ne pouvaient porter aucune atteinte à l'honneur de ceux qui en étaient l'objet.

MM. Girault et Argeliès « considérant que l'accusation de corruption portée contre un certain nombre de membres du Parlement, jette sur la représentation nationale la plus grande défaveur ; que l'opinion publique ne sera apaisée que lorsque toutes les pièces d'accusation seront entièrement publiées ; que les innocents faussement accusés n'auront pas de difficulté à se défendre » ; demandaient qu'une commission d'instruction fût nommée par la Chambre, et qu'elle appelât les parlementaires suspectés, dont les noms étaient entre les mains du juge d'instruction, à venir se disculper à la tribune.

M. Rouanet, de son côté, proposait à la Chambre de décider qu'il y avait « lieu de reprendre et de compléter l'enquête parlementaire ouverte en 1892, à l'occasion des affaires de Panama, de discuter les conclusions du rapport fait au nom de cette commission, et de nommer une commission chargée de faire les recherches jugées nécessaires ». Mais la Chambre préféra s'en tenir au projet suivant de résolution proposé par M. Lavertujon :

La Chambre, approuvant les déclarations du Gouvernement et prenant acte de son engagement de lui communiquer le dossier de l'instruction judiciaire (adopté par 307 voix contre 228) décide qu'il y a lieu de surseoir, jusqu'au moment de cette communication, à la nomination d'une commission d'enquête. (Adopté par 270 voix contre 268.)

Sur la demande de M. de Ramel ce texte fut complété par ce paragraphe additionnel :

Digitized by Google

Toutefois, il sera procédé à la nomination de cette commission au plus tard dans trois mois.

Enfin la réimpression du rapport Vallé et sa publication au *Journal officiel*, furent ordonnées à mains levées.

§ 4. — *Interpellations au Sénat.* — Au Sénat, M. Monestier interpella en mars, le ministre des Travaux publics sur les réformes à introduire dans les rapports financiers de l'Etat avec les grandes compagnies de chemins de fer, dont la dette a dépassé la valeur du gage, tel qu'il résulte des conventions de 1883, en vue de sauvegarder les intérêts des contribuables et du Trésor public.

Au commencement d'avril (2 et 3) la haute Assemblée dut consacrer deux séances à une interpellation de M. Joseph Fabre « sur les mesures prises ou à prendre en présence des menées cléricales et des directions pontificales ». Le garde des sceaux, ministre des cultes, démontra en excellents termes, dans sa réponse, que le Gouvernement n'avait rien négligé de ce qu'il était en son pouvoir de faire pour sauvegarder les droits de la société civile et assurer le respect du Concordat. Partout il avait réprimé les abus avec sévérité et fait preuve d'autant de vigilance que ses prédécesseurs ; on n'avait donc pas le droit de douter de lui pour l'avenir. La discussion aurait pu sans dommage être close après les explications de M. Darlan ; mais le débat s'était peu à peu élargi et avait fini par se transformer en interpellation sur la politique générale du ministère, accusé une fois de plus de pactiser avec la droite. M. Méline dut donc à nouveau faire justice de cette éternelle accusation et démontrer, comme si c'eût été chose douteuse, qu'il pratiquait une politique nettement et franchement républicaine.

Le 8 avril, M. Bérenger interpella sur la licence des publications et des théâtres. Dans un très beau discours très nourri de faits, très documenté, et avec un courage digne de respect, l'honorable sénateur démontra la nécessité de prendre des mesures sévères contre la pornographie, qui n'est point à coup sûr une plaie spéciale à notre temps ou à notre pays, mais qui, de nos jours, a fait des progrès inquiétants ; qui, presque sûre de l'impunité, déborde du livre et du journal, s'étale sur les murs, s'affiche aux devantures des librairies et des kiosques, se colporte dans la rue, enfin s'introduit sous forme de prospectus jusqu'au foyer de famille. Pour remédier à ces mauvaises mœurs, M. Bérenger réclamait d'énergiques mesures et faisait appel au concours de tous ceux qui pouvaient agir utilement :

A M. le ministre de l'intérieur, je demande, dit-il, de confirmer les paroles que prononça, le 20 mars 1893, à cette tribune, M. Ribot, alors ministre de l'intérieur.

Il s'agissait des kiosques, des boutiques foraines sur lesquelles l'administration a le droit d'autorisation.

M. Ribot promettait que, si ces kiosques continuaient à mettre en vente des obscénités, l'autorisation leur serait retirée.

Je demande à M. le ministre de l'Intérieur de confirmer cette déclaration. (*Très bien ! très bien !*)

En ce qui concerne les bibliothèques de chemins de fer, c'est encore à M. le ministre de l'Intérieur que je demanderai d'exercer sa vigilance, car l'autorisation

Digitized by Google

de vendre dans les gares, ou de distribuer des objets quelconques, doit être donnée par l'autorité préfectorale.

Quant à l'affiche, la police est parvenue à réprimer ses excès, mais ce n'est peut-être là qu'un résultat fortuit, et il faudrait examiner si une disposition législative ne pourrait pas donner à l'administration un droit de contrôle et de prohibition s'il y avait lieu.

Pour le théâtre et les cafés-concerts, c'est œuvre de police, et je prie M. le ministre de l'Intérieur de maintenir l'administration de la police dans les dispositions qu'elle a annoncées récemment et qui consistent à exercer une surveillance plus sérieuse.

A M. le ministre des Beaux-Arts, je demanderai de vouloir bien donner à la Censure des instructions plus fermes et plus nettes. Je ne suis pas partisan de la Censure politique qui, je crois, a fait son temps ; mais je suis partisan de la Censure réduite au rôle de protectrice de la décence publique.

Si elle se borne à cette fonction, je ne crois pas que le gouvernement trouve aucun adversaire lui demandant de la supprimer.

Quant à M. le garde des sceaux, je lui rappellerai combien la justice souffre à n'être pas une justice égale pour tous.

On poursuit à Paris, on ne poursuit pas en province. Le délit s'est produit principalement à Paris, disent les magistrats de province, adressez-vous à Paris.

De plus, il y a insuffisance dans les termes de la loi. Elle ne poursuit que l'obscénité. Or, quelle obscénité ?...

L'obscénité, c'est une grossièreté, jointe à l'immoralité elle-même ; mais où commence-t-elle, où finit-elle ? Il est difficile de le préciser. Et, de là, de grandes inégalités dans les poursuites. Des articles très honteux peuvent ne pas être obscènes, et des articles très obscènes peuvent ne pas être coupables, parce que le sentiment qu'ils inspirent est celui de la révolte et du dégoût. Le terme d'obscénité a été très mal choisi par le législateur.

Je demande au Gouvernement de présenter une loi nouvelle. Je crois, en effet, avoir suffisamment établi les lacunes de la loi actuelle : lacune au point de vue de la distribution à domicile, qui n'est pas punie ; lacune au point de vue du transport par la poste, qui n'est pas prohibé ; lacune au point de vue des annonces licencieuses, qui peuvent se produire librement ; lacune, enfin, au point de vue des objets obscènes, qui ne tombent sous aucune répression que sous celle de la cour d'assises ; lacune au point de vue du délai pour la poursuite des livres, qui est réduit au délai de trois mois, délai beaucoup trop court, surtout si l'on songe qu'il n'est fait au parquet (et c'est une lacune à combler) aucun dépôt des ouvrages publiés.

Je demande enfin une définition nouvelle du délit.

Des trois ministres auxquels il s'était adressé, M. Bérenger reçut des explications et des promesses de nature à le satisfaire entièrement ; si bien qu'il prit lui-même l'initiative de déposer un ordre du jour de confiance que le Sénat vota à l'unanimité.

§ 5. — *Les vacances de Pâques : L'incendie du Bazar de la Charité et ses suites politiques ; interpellation de M. Delcassé sur la politique générale du Gouvernement.* — La première partie de la session ordinaire s'était écoulée et les Chambres s'étaient séparées pour les vacances de Pâques laissant le ministère toujours debout malgré les rudes assauts qu'il avait eu à soutenir. L'opposition se demandait déjà inquiète avec quelles armes nouvelles elle pourrait, à la rentrée, recommencer la lutte, lorsque se produisit, le 4 mai,

Digitized by Google

une épouvantable catastrophe presque sans précédent, l'incendie du *Bazar de la Charité*, installé rue Jean Goujon sur un terrain à bâtir. Le bâtiment principal, entièrement construit en sapin fraîchement verni, bordait la rue Jean-Goujon sur une longueur de 77 mètres; il avait 13 mètres de largeur et 13 d'élévation. Un vélum dissimulait la toiture de verre de l'édifice. Pour aménager cette sorte de hangar immense où avaient été données quelques représentations théâtrales, on eut l'idée d'acheter une « rue du Vieux-Paris », qui avait constitué l'une des plus pittoresques attractions de l'exposition du Théâtre et de la Musique au Palais de l'Industrie. C'était une construction légère, dans le genre des décors de théâtre. Cette *rue* était bordée d'auberges, d'échoppes, de petits hôtels moyen-âge, où les boutiques des vendeuses, au nombre de vingt-deux, étaient installées. Dans le fond, se dressait une église gothique, occupée par les Sœurs de l'Assomption. On avait malheureusement commis l'imprudence de condamner, pour gagner un peu de place, la plupart des portes précédemment existantes, imprudence d'autant plus grave que les portes conservées s'ouvraient toutes en dedans. Le bazar ne devant être fréquenté que pendant le jour, et ne comportant pas d'appareils d'éclairage, on avait jugé tout incendie impossible; on avait compté sans le danger qui pouvait résulter de l'existence d'un cinématographe, installé à la dernière heure, dans un barraquement en planches, accoté à la cloison du fond. C'est dans ce petit local que le feu se déclara. En un instant, le Bazar tout entier, fait de planches de sapin, de toile goudronnée, de tentures, fut la proie des flammes. Il était un peu plus de quatre heures ; le Nonce, venu pour apporter à l'œuvre la bénédiction du Pape s'était retiré depuis quelques minutes à peine et la fête battait son plein. Ce fut un affolement épouvantable. La foule, en masse, se précipita vers la rue Jean-Goujon et se rua aux portes même qu'on savait condamnées, mais qu'on espérait forcer : malheureusement, elles résistèrent à la poussée et devant elles, au milieu des cris et des flammes, on s'écrasa, se piétina et un amoncellement de corps se fit, tandis que le Bazar tout entier n'était plus, en un instant, qu'un immense brasier, qui, quelques minutes plus tard, s'éteignait de lui-même après avoir tout détruit.

L'effroyable rapidité de la catastrophe avait rendu vaines les tentatives d'extinction malgré l'organisation immédiate des secours et d'héroïques efforts.

Le président de la République aussitôt avisé du sinistre envoya rue Jean-Goujon plusieurs des officiers de sa maison et se rendit lui-même à l'hôpital Beaujon, puis au Palais de l'Industrie où l'on avait transporté un grand nombre de victimes. Tous les ministres l'y avaient précédé. Durant la nuit, l'emplacement du Bazar fut lentement et soigneusement exploré et dès le lendemain la liste des morts qu'on avait pu reconnaître fut dressée. Elle contenait les plus grands noms de l'aristocratie française et de la haute société parisienne.

L'émotion provoquée dans la France entière par la terrible nouvelle fut énorme et la douleur publique prit le caractère d'un deuil national. L'étranger s'y associa sans réserve. A l'Elysée, au quai d'Orsay, à l'Hôtel de Ville affluèrent des télégrammes de sympathie émanant de tous les sou-

Digitized by Google

verains et chefs d'Etat, de tous les Gouvernements, d'assemblées provinciales, de municipalités, enfin d'innombrables condoléances collectives ou individuelles.

Le Gouvernement tint à rendre un suprême hommage aux morts de la rue Jean-Goujon, victimes de la charité. Il décida qu'une cérémonie aurait lieu à Notre-Dame de Paris et que des services religieux seraient également organisés pour les victimes appartenant aux religions protestante ou israélite.

La cérémonie de Notre-Dame eut lieu le samedi 8 mai. Elle fut imposante. Le président de la République y assistait entouré de sa maison civile et militaire, du président du conseil et de tous les ministres, des présidents et d'un grand nombre de membres du Sénat et de la Chambre des députés, du corps diplomatique, du lord-maire de Londres, du prince et de la princesse Radziwil spécialement chargés de représenter l'empereur et l'impératrice allemands et de déposer en leur nom une couronne sur le catafalque.

Le cardinal-archevêque de Paris et tout le haut clergé avaient pris place dans le chœur en face du président de la République. La messe fut célébrée par Mgr de l'Escaille, doyen au chapitre métropolitain, et avant l'absoute donnée par le cardinal Richard, le P. Ollivier, des Frères prêcheurs, prédicateur de Notre-Dame, prononça une allocution qui fut la seule fausse note qu'on eut le regret d'avoir à constater au cours de cette émouvante journée Alors qu'un sentiment unanime de douloureuse pitié étreignait tous les cœurs et pouvait fournir à l'orateur sacré de si belles inspirations, le P. Ollivier préféra ne voir dans la catastrophe du 4 mai qu'un châtiment divin de « l'orgueil de ce siècle », et devant les diplomates étrangers, devant l'ambassadeur extraordinaire de l'empereur allemand, ce moine français ne craignit pas d'infliger aux représentants de son pays, aux familles des victimes qui l'écoutaient, ce surcroît de douleur d'entendre affirmer que Dieu avait voulu continuer l'œuvre d'expiation insuffisante en 1870 :

... Hélas ! dit-il, de nos temps mêmes la France a mérité ce châtiment par un nouvel abandon de ses traditions. Au lieu de marcher à la tête de la civilisation chrétienne, elle a consenti à suivre en servante ou en esclave des doctrines aussi étrangères à son génie qu'à son baptême ; elle s'est pliée à des mœurs où rien ne se reconnaissait de sa fière et généreuse nature, et son nom est devenu synonyme de malheur, puisque Dieu, ne voulant pas l'abandonner, devait la soumettre à l'expiation.

Il y a vingt-six ans à peine, et les témoins de votre vengeance n'ont pas eu le temps d'oublier, vous avez frappé la France à la tête en lui demandant pour victimes d'expiation et de propitiation les hommes de tout rang et de tout âge. Et vous avez couché sur les champs de bataille d'une double guerre, soldats et prêtres, financiers et lettrés, artisans et magistrats, marins et laboureurs. Certes, c'étaient là de grandes et nobles victimes, dont le sacrifice avait sur votre justice et votre miséricorde le plus impérieux de tous les droits, celui du libre consentement ou même de la joyeuse acceptation ; car toutes allèrent à la mort comme il sied à des fils de cette vieille France où l'épée fait toujours souvenir de la croix.

Aussi quand sous les voûtes de cette basilique, habituées à vibrer de nos cris de douleur ou d'enthousiasme, nous déposions les restes sanglants de tous ces

Digitized by Google

morts vénérables, autour du cercueil où dormait l'archevêque martyr, nous avions bien le droit d'espérer que votre justice était satisfaite et que votre miséricorde nous rouvrait les portes de l'avenir !

O Dieu de nos pères, soyez béni de ne pas avoir rejeté leurs enfants et de les avoir cru capables de payer la rançon de leurs fautes, si lourde que fût la dette et si dur que dût être le paiement.

Et pourtant, l'expiation n'était pas suffisante, et les plus pures victimes manquaient à l'holocauste !

Ce langage fut universellement jugé avec sévérité. Mais il étonna ceux-là seuls qui ne connaissaient point le R. P. Ollivier, dont un journal renommé pour la modération de ses jugements et la courtoisie de ses critiques a pu dire qu'il « doit une partie de sa célébrité à l'intempérance de sa parole et à un manque de tact et de goût qui est devenu légendaire » (1). Ce dont on avait surtout le droit d'être surpris c'est qu'un autre orateur n'eût pas été désigné, ou, s'il n'était pas possible d'écarter le prédicateur ordinaire de Notre-Dame, que ses supérieurs n'eussent pas du moins pris la précaution de se faire communiquer au préalable le texte de son allocution.

Mieux inspiré fut le ministre de l'intérieur dans le discours qu'à l'issue de la cérémonie religieuse il prononça sur le parvis de Notre-Dame. Dans un très beau langage, d'une sobre éloquence et d'une grande élévation de pensée, M. Louis Barthou rendit un suprême hommage aux victimes de la catastrophe du 4 mai dont la mort mettait en deuil la France entière et provoquait par-dessus les frontières des témoignages de sympathie « qui attestent au milieu de ces sombres épreuves, la solidarité humaine de toutes les nations ». Il loua aussi comme il convenait, discrètement et en termes particulièrement heureux le dévouement des sauveteurs inattendus et improvisés qui, de tous côtés, avaient spontanément surgi à l'heure du danger et secondé dans leur tâche héroïque les gardiens de la paix, les soldats et les pompiers. Il conclut en ces termes :

... Est-il possible que cette solidarité généreuse apparaisse comme l'œuvre improvisée d'une heure fugitive ? Ne peut-on pas espérer, ne doit-on pas vouloir qu'elle survive, comme la règle inspiratrice de nos sentiments et de nos conduites, à l'émotion dont est pénétré le pays, mais que l'incendie de la rue Jean-Goujon ne doit pas épuiser tout entière !

Puisque ces jeunes filles et ces femmes du monde moururent en faisant le bien, n'est-ce pas honorer leur mémoire que d'évoquer, pour soulever une pitié commune et affirmer un commun vouloir, ces marins et ces mineurs disparus par centaines, victimes de la mer ou du grisou, et qui laissèrent derrière eux, plongés dans le deuil et dans la misère, tant de veuves et d'orphelins ?

Ces grandes catastrophes nous imposent les mêmes grands devoirs. Elles porteront en elles leur consolation, si nous sommes pénétrés de cette pensée d'un poète que « nul ne peut se vanter de se passer des hommes ».

Et la mort, la mort elle-même sera presque bienfaisante si elle nous apprend que la vie ne vaut que par la pitié des uns pour les autres, par la charité et par la bonté !

Ce langage dissipa le malaise que le P. Ollivier avait fait naître et ne

(1) *Journal des Débats*, 10 mai 1897.

Digitized by Google

laissa subsister que l'impression de la douleur publique devant laquelle semblaient s'être fondues, en un sentiment de pitié et d'apaisement, toutes les divisions et toutes les querelles de sectes et de partis.

Le cardinal-archevêque de Paris voulut s'associer à la pensée commune et au sortir de la cérémonie, il adressa au président de la République une lettre qui fut considérée comme un discret mais réel désaveu de l'intempestive manifestation oratoire du P. Ollivier.

Après avoir rendu aux victimes le dernier hommage qui leur était dû, le Gouvernement tient à récompenser les sauveteurs du Bazar de la Charité. Le 21 mai, M. Barthou convoqua au ministère de l'intérieur ceux dont la belle conduite avait été établie par l'enquête et après les avoir loués et remerciés leur remit les distinctions honorifiques qui leur étaient destinées.

Cependant la question des responsabilités encourues s'était posée devant l'opinion publique, émue de la possibilité de pareils accidents. Une information judiciaire avait été ouverte. Sans en attendre les résultats, M. Quentin-Bauchart posa, au Conseil municipal, une question au préfet de police sur les causes de la catastrophe. Dans sa réponse, M. Lépine, après avoir formulé les diverses hypothèses admissibles, expliqua que, désarmé par la loi, il n'avait eu à intervenir ni pour l'installation du cinématographe dont il n'avait appris l'existence qu'après coup, ni pour l'organisation même du Bazar qui ne pouvait pas plus être considéré comme un établissement dangereux que comme un théâtre. La conclusion du débat fut le renvoi à la commission des théâtres d'une proposition invitant le préfet de police à reviser l'ordonnance de 1881 relative à la sécurité dans les lieux de spectacle et d'une autre proposition l'invitant à veiller à l'exécution stricte des mesures déjà prescrites et à demander aux pouvoirs publics une modification de la législation existante, s'il était reconnu que l'application de ses arrêtés ne comportait pas une sanction suffisante.

La Chambre à son tour évoqua l'affaire et y trouva même le point de départ et le prétexte d'une interpellation sur la politique générale du Gouvernement. Déjà, le jour de la reprise des travaux parlementaires, M. Brisson, après avoir donné connaissance à ses collègues des télégrammes qu'il avait échangés avec le président de la Chambre italienne, crut devoir rappeler et critiquer l'étrange oraison funèbre du P. Ollivier.

Peut-être le président de la Chambre aurait-il pu dédaigner d'insister sur un manque de tact et sur une faute de goût que tout le monde avait constatés et déplorés ; et peut-être à son tour aurait-il pu, dans une occasion où il était si facile d'obtenir l'unanimité des approbations, éviter de froisser un certain nombre de ses collègues. Quoi qu'il en fût de l'opportunité de sa protestation et des termes dont il s'était servi pour la formuler, elle répondait trop, au fond, au sentiment unanime pour que la Chambre ne s'y associât pas. Elle le fit en votant l'affichage de l'allocution présidentielle. Quelques protestations se produisirent, notamment de la part de M. le comte de Mun qui estima que le président avait outrepassé son droit. Enfin plusieurs maires refusèrent d'afficher dans leur commune le placard reproduisant les paroles de M. Brisson et, pour ce fait, furent suspendus de leurs fonctions.

Digitized by Google

Le 29 mai, à la Chambre, M. Georges Berry posa au ministre de l'intérieur la question qu'au conseil municipal, M. Quentin-Bauchart avait adressée au préfet de police. Limité à la recherche des responsabilités encourues et sur tout des mesures à prendre pour éviter le retour de catastrophes pareilles à celle du Bazar de la Charité, ce débat pouvait avoir son utilité ; il était légitime de vouloir, sans s'attarder à des récriminations sur le passé, assurer la sauvegarde de l'avenir. Mais ce but était pleinement rempli lorsque de M. Barthou descendit de la tribune et la discussion aurait pu et dû être close. C'est alors pourtant qu'elle commença de s'animer et de s'aigrir. M. Vallé, en effet, estimait qu'à côté des responsabilités civiles et administratives encourues, des imprudences d'ordre politique avaient été commises qui engageaient la responsabilité du Gouvernement, coupable d' « un acte de condescendance vis à vis du parti clérical ». Il posait donc au Président du Conseil ces trois questions : « Pourquoi avez-vous négligé de demander la communication du discours qui devait être prononcé ? Pourquoi avez-vous laissé faire un discours par un prêtre qui appartient à un ordre dissous ? Pourquoi ce prêtre a-t-il été le Père Ollivier dont tout le monde connaît les intempérances de langage ? »

A cette attaque, M. Méline répondit avec beaucoup de netteté et de vigueur en démasquant la manœuvre de ses adversaires qui pour diriger contre le Gouvernement la même et éternelle accusation de cléricalisme en sont réduits « à prendre de petits faits les uns après les autres et à les dénaturer ». Et, pour la vingtième fois peut-être, il se déclara prêt à répondre à ses adversaires s'ils voulaient l'interpeller sur sa politique générale. C'est un ancien ministre d'un cabinet modéré, M. Delcassé qui se chargea de relever ce défi et de critiquer en même temps que la composition de la majorité ministérielle, les résultats de la politique suivie par le cabinet, qui, d'après lui, n'avait produit que des déceptions et de graves sujets de préoccupations pour tous ceux qui réfléchissent. Que reprochait-il donc à M. Méline et à ses collaborateurs? Glissant sur la politique extérieure qui ne lui paraissait pourtant donner lieu qu'à des constatations affligeantes, c'est sur la politique intérieure que M. Delcassé s'étendit. Et sur ce terrain il reprocha au Gouvernement de n'avoir rien fait, rien produit, de s'être contenté de vivre en abandonnant successivement tout ce qu'il avait dit constituer sa raison d'être et grâce seulement à l'appui de la droite. Mais, demanda M. Aynard dans une interruption, le précédent cabinet n'avait-il pas gouverné avec les révolutionnaires ? A cette question M. Delcassé riposta en proclamant que de là venait en effet le mal dont nous souffrons. On avait, à son avis, commis une lourde faute au début de la législature en voulant diviser les républicains en deux partis, l'un radical, l'autre modéré, appelés à défendre et à pratiquer, à l'image de ce qui se passe en Angleterre, leur politique propre tour à tour dans l'opposition et au Gouvernement. Insuffisamment nombreux pour former une majorité, les radicaux avaient dû s'assurer le concours des collectivistes et leur ministère « avait vécu rivé à leur appoint, avec pour point essentiel de son programme, ce projet d'impôt personnel et progressif sur le revenu auquel l'adhésion bruyante des adversaires déclarés de la propriété individuelle... du parti

Digitized by Google

collectiviste devait donner une signification menaçante que, peut-être, présenté dans d'autres conditions, ce projet aurait pu ne pas revêtir. » En sens contraire, de même que le cabinet Bourgeois s'était aliéné une moitié du parti républicain, de même le cabinet Méline, par le fait des circonstances où il était né, avait rejeté dans l'opposition l'autre moitié de ce parti ; et tandis que le cabinet précédent avait dû subir l'appui des collectivistes le cabinet actuel pour gouverner, avait accepté l'appui de la droite. Estimant ces deux appuis dangereux, M. Delcassé affirmait qu'un ministère devait pouvoir se passer de l'un et de l'autre. De là il ressortait que la seule politique possible était celle de la concentration. C'est bien elle en effet que M. Delcassé préconisait comme seule capable de permettre aux républicains de ne pas se présenter en 1898 devant le pays de plus en plus divisés et d'empêcher le pays de s'éloigner également des uns et des autres pour aller grossir les rangs des partis extrêmes. Aussi demandait-il à la Chambre de se déclarer « convaincue que, seule, une politique nouvelle, fondée sur l'union des républicains, peut rassurer le pays et donner satisfaction aux justes revendications du suffrage universel ».

En se faisant ainsi l'avocat de la concentration, M. Delcassé apportait sa conclusion logique et prévue à une campagne depuis quelque temps menée dans la presse notamment par M. Ranc et à laquelle on avait voulu rattacher la conférence faite par M. G. Leygues à Bordeaux. La tactique de l'honorable député de l'Ariège était des plus habiles et aurait pu devenir extrêmement dangereuse pour le Gouvernement si l'accueil fait à son discours par les socialistes et les applaudissements dont ils l'interrompaient n'avait été de nature à mettre la Chambre en garde contre un vote d'entraînement. Aussi bien M. Méline sut-il rendre toute équivoque impossible par la netteté de ses déclarations et de son attitude. Sans s'attarder à se défendre contre le reproche de stérilité adressé à son Gouvernement et qu'expliquaient trop facilement les incessantes interpellations dont on le poursuivait et qui faisaient perdre tant de séances à la Chambre, le président du conseil se borna à rappeler qu'à la différence du cabinet Bourgeois obligé de faire des concessions à l'extrême-gauche, son ministère n'avait rien sacrifié et ne sacrifierait rien de son programme républicain à la droite. C'était la vérité évidente reconnue au nom de ses amis par M. Denys Cochin. La Chambre à son tour s'en montra persuadée en votant par 287 voix contre 221 un ordre du jour de confiance.

C'était là pour le ministère un succès considérable; on l'avait enfin interpellé, comme il le demandait depuis si longtemps sur sa politique générale envisagée dans son ensemble et à cette politique on en avait opposé une autre ; pour développer ce thème si séduisant de l'union républicaine ce n'était point un socialiste ni même un radical qui s'était levé ; ancien ministre d'un cabinet modéré, récemment candidat du centre à la vice-présidence de la Chambre, M. Delcassé était l'un des membres marquants du parti où se recrutaient les plus solides éléments de la majorité ministérielle ; sa situation parlementaire comme sa valeur personnelle, son éloquence reconnue et la soudaineté de son attaque, tout semblait concourir à faciliter des défections et à rendre la lutte plus dangereuse pour le Gou-

Digitized by Google

vernement. La victoire que celui-ci remporta malgré tant de circonstances contraires devait donc être décisive. De fait elle lui assura une tranquillité relative jusqu'à la fin de la session.

§ 6. — *Dernières interpellations.* — A la Chambre, une interpellation eut bien lieu en juin au sujet d'une grève des mineurs de la Grand'Combe; mais ce débat, qui dégénéra en tumulte, n'eut d'autre résultat que d'obliger le président à frapper M. Gérault-Richard de la censure avec exclusion temporaire et de permettre au groupe socialiste de lancer un manifeste des plus violents où les députés de la majorité étaient qualifiés de « policiers aux gages des patrons ». Au Sénat, M. Aucoin ne réussit pas à faire prendre au sérieux ses récriminations au sujet de certains manques d'égards dont la municipalité d'Auch aurait été l'objet lors d'un récent voyage du ministre des travaux publics dans le Gers, et M. Maxime Lecomte s'efforça en vain de découvrir la responsabilité du ministre de l'instruction publique qu'il accusait d'actes de pression dans une élection sénatoriale du Doubs.

§ 7. — *Les élections sénatoriales de la Mayenne, du Jura et de la Haute-Garonne; l'élection de M. l'abbé Gayraud dans le Finistère.* — Cette revue déjà longue des discussions d'ordre purement politique serait encore incomplète si nous ne notions au moins d'un trait rapide les débats qui eurent lieu à propos de l'examen de certaines opérations électorales.

Lors du renouvellement partiel du Sénat, des protestations avaient été formulées contre les élections de la Mayenne, du Jura et de la Haute-Garonne. La Haute Assemblée écarta les premières, mais par 200 voix contre 39 accueillit la dernière; elle émanait de M. Constans qui se plaignait de n'avoir pas été proclamé au second tour de scrutin comme il aurait dû l'être et contestait la validité du troisième tour dont ses adversaires avaient profité pour lui faire échec en votant en masse pour le regretté M. Paul de Rémusat, décédé peu de jours après la rentrée. Quelques journaux prirent prétexte de ce vote pour injurier abondamment et la majorité sénatoriale et l'honorable M. Constans: cela était prévu et n'affecta personne.

A la Chambre plusieurs discussions eurent lieu au sujet de l'élection, dans la troisième circonscription de Brest, de M. l'abbé Gayraud en remplacement de Mgr d'Hulst. A la suite d'un premier débat au cours duquel M. Hémon s'éleva dans un vigoureux discours (1) contre les procédés auxquels le clergé n'avait pas hésité à recourir pour assurer le succès de son candidat, une commission spéciale fut chargée de procéder à une enquête sur les abus signalés et qui étaient graves. Cette enquête permit d'établir que les faits d'intervention abusive et de pression allégués à la charge du clergé étaient exacts; la commission estima qu'il fallait les réprimer et elle

(1) Certains passages de ce discours dont l'affichage fut ordonné avaient paru aux socialistes contenir de sérieuses critiques à l'égard du ministère. Ils furent grandement déçus à la lecture en constatant qu'il n'en était rien. La conséquence de l'incident qu'ils soulevèrent à ce propos fut la décision prise par la Chambre de ne plus ordonner l'affichage d'un discours qu'après sa publication au *Journal officiel*.

Digitized by Google

proposa l'invalidation de M. l'abbé Gayraud. La Chambre adopta ces conclusions et elle eut évidemment raison de le faire ne fût-ce que pour l'exemple et malgré le peu d'efficacité à attendre d'une telle mesure.

Mais le rapporteur M. Rabier, ne se borna pas à l'exposé des motifs qui militaient en faveur d'une nouvelle consultation du collège électoral.

Son discours finit par prendre le caractère d'une véritable interpellation et d'un réquisitoire contre le Gouvernement qu'il accusait, à nouveau, de cléricalisme. M. Méline se chargea de lui répondre sur ce point et, après avoir fait justice des accusations dirigées contre lui et contre ses collaborateurs, il définit le rôle qui pouvait être celui du clergé en matière politique. M. Gayraud s'était autorisé de son titre de citoyen et d'électeur pour proclamer le droit absolu du clergé à s'occuper de propagande électorale. M. Méline ne méconnaissait pas les droits politiques du prêtre ; mais il lui refusait la liberté de se servir de ses fonctions pour agir sur le corps électoral et de se réclamer d'une politique collective de l'Église. Il le rappelait, à cet égard, aux obligations qui résultent du Concordat et même, allant plus loin, montrait très justement que l'intérêt de l'Eglise, autant que celui de l'Etat, exige que le clergé se renferme dans sa mission. Ce langage fut vivement applaudi par la Chambre et donna son véritable sens au vote d'invalidation acquis par 334 voix contre 70.

II. La politique extérieure. — 1° *Le voyage en France du comte Mouravief.* — Un fait d'ordre diplomatique intéressant est à noter dès le début de l'année, la visite à Paris du comte Mouravief, le nouveau ministre des Affaires étrangères de Russie.

Le voyage en France de ce diplomate eut un retentissement considérable, en raison du fait lui-même et des circonstances dans lesquelles il se produisit. Représentant de l'Empereur de Russie à la cour de Danemark, le comte Mouravief était le candidat de l'impératrice douairière, dont on sait l'absolue fidélité à la politique inaugurée par son illustre époux. Par là même le choix du comte Mouravief pour succéder au prince Lobanof offrait toutes les garanties souhaitables aux partisans de la politique franco-russe. La première impression fut donc excellente et parut de nature à effacer tout souvenir de certains malentendus et de quelques divergences de vues qui s'étaient manifestées, pendant l'intérim de M. Chichkine, entre les gouvernements de Paris et de Saint-Pétersbourg, notamment au sujet de la dette ottomane. Mal connus dans le public, ces incidents avaient eu pour fâcheuse conséquence de prêter à de faciles railleries de la part des ennemis de l'union franco-russe et de risquer de déchaîner dans notre pays un mouvement de réaction contre l'enthousiasme naguère témoigné à la politique de l'alliance. Cela heureusement ne dura guère. Avec beaucoup d'à-propos Nicolas II saisit l'excellente occasion qui s'offrait de montrer au monde l'étroite entente qui régnait entre son gouvernement et celui de la République ; il tint à ce qu'avant de prendre possession de son nouveau poste, le comte Mouravief se rendit à Paris pour y faire la connaissance de nos ministres et y nouer des relations personnelles avec eux. Cette attention délicate fut hautement appréciée chez nous et produisit un effet considéra-

Digitized by Google

ble que ne diminua en rien l'arrêt — difficile à éviter — du comte Mouravief à Berlin, à son retour en Russie.

Le ministre du Czar arriva à Paris le 28 janvier et fut, le même jour, présenté au Président de la République. Un déjeuner fut offert en son honneur, le lendemain, au quai d'Orsay, où M. Hanotaux et son hôte échangèrent des toasts pleins de cordialité. En suite de quoi les deux ministres eurent une longue conférence principalement consacrée, dit-on, aux affaires d'Orient.

2° *Les affaires d'Orient.* — C'est en effet de ce côté que l'attention publique était de plus en plus attirée et les seuls débats sur la politique étrangère qui eurent lieu au Parlement pendant la session ordinaire furent provoqués par les troubles sans cesse renaissants sur un point ou un autre de l'Empire ottoman, et le conflit gréco-turc relatif à l'île de Crète. M. le comte de Mun qui déjà avait interpellé le ministre des affaires étrangères au sujet des massacres d'Arménie, porta à la tribune la question crétoise. La Crète, en effet, où l'on croyait le calme rétabli, du moins pour quelque temps, se trouvait de nouveau en pleine fermentation. Les journaux annonçaient que de graves événements venaient de se produire sur divers points de l'île, et notamment à la Canée ; que, pour fuir les incendies et les massacres, de nombreuses familles chrétiennes avaient dû se réfugier à bord des vaisseaux en rade. Ces faits étaient malheureusement exacts. D'après les renseignements reçus au quai d'Orsay, tant du consul général de France que du commandant de notre division navale, des désordres avaient éclaté tout à la fin de janvier à Candie. Un navire français, le *Wattignies*, avait été envoyé sur les lieux, en même temps qu'un bâtiment autrichien y arrivait et, après quelques pourparlers, les désordres avaient paru cesser, et le *Wattignies* regagna la baie de la Sude. Mais, tout de suite après, d'autres troubles éclataient à Réthymo, puis à la Canée, et, à partir du 2, les événements se précipitaient. Dès le début, le gouverneur chrétien de l'île et les consuls s'étaient concertés pour essayer de mettre fin aux troubles ; mais, malgré eux, la lutte continua.

Le consul de France prit alors soin de la défense de nos nationaux et de nos protégés qui s'étaient réfugiés dans la partie de la ville où se trouvait la mission française. Nos marins, d'autre part, descendus à terre avec ceux des bâtiments étrangers, s'efforçaient d'arrêter l'incendie. M. Hanotaux espérait encore que ces événements prendraient fin rapidement, grâce à l'intervention simultanée de toutes les puissances. Cette espérance ne devait malheureusement pas se réaliser. Alors même qu'il se serait agi seulement d'arracher au Sultan les réformes nécessaires et de protéger les chrétiens sur un point du territoire ottoman, la tâche eût été difficile et singulièrement compliquée par l'état même de l'Empire turc et par la force d'inertie et la mauvaise foi de la diplomatie ottomane. Mais ce qui plus que tout aggravait la situation, c'était l'intervention à peu près inévitable de la Grèce. Par sa situation géographique, aussi bien que par des affinités de races, la Crète semble être un prolongement de la Grèce, et tôt ou tard, devra faire partie intégrante du royaume hellénique. Dès maintenant, les

Digitized by Google

Crétois sont considérés par les Grecs comme des frères, séparés par la force seule de la mère patrie, dont le premier devoir est de les aider à secouer le joug odieux du Sultan. A vouloir résister à ce sentiment national, le roi Georges comprit qu'il serait brisé. Il ne s'y hasarda pas et, vers la fin de la seconde quinzaine de février, une escadre de six torpilleurs, commandée par le prince Georges, bien connu pour ses sentiments panhelléniques, alla à La Canée, rejoindre les deux navires grecs qui y mouillaient, dans le but avoué d'empêcher tout débarquement de troupes turques. Le départ de cette petite flotte donna lieu en Grèce à des manifestations patriotiques nombreuses et s'effectua aux acclamations du peuple entier. Cette attitude aggressive ne tarda pas à s'accentuer, quelques jours plus tard. Un petit corps d'occupation s'embarquait au Pirée, sous le commandement d'un aide de camp du roi Georges, le colonel Vassos, et débarquait en Crète. L'ordre ministériel remis à cet officier disait notamment : « Le gouvernement hellénique ne pouvait pas tolérer la situation lamentable de populations de même race que nous, avec lesquelles nous sommes unis par la religion et des liens sacrés ; il a donc décidé d'envoyer un corps d'armée occuper l'île, rétablir l'ordre et la paix.

« Vous débarquerez, avec vos troupes, sur le point qui vous paraîtra le plus favorable, vous occuperez l'île au nom du roi Georges et chasserez les Turcs des forteresses dont vous prendrez possession. Tous vos actes devront être accomplis conformément aux lois helléniques au nom du roi Georges sous la responsabilité de son gouvernement. Aussitôt débarqué, vous publierez une proclamation d'occupation. »

En même temps, on apprenait que la Grèce faisait des armements et concentrait des troupes du côté de la Macédoine et de la Thessalie.

Les puissances se trouvèrent d'accord, dès le 12, pour blâmer énergiquement cette attitude que leurs tergiversations semblaient expliquer si elles ne la légitimaient pas, mais qui compromettait leur œuvre de pacification et, dès le 13, les commandants des navires européens stationnés dans les eaux crétoises recevaient l'ordre de s'opposer à tout acte d'hostilité de la flotte grecque. A peu près en même temps les ministres des puissances à Athènes, réunis à la légation de France, décidaient, après en avoir délibéré, d'adresser des représentations au gouvernement hellénique, tandis que les ambassadeurs accrédités à Constantinople recommandaient à leurs gouvernements d'occuper La Canée, Rethymo et Candie. Des détachements européens, en effet, s'établirent sur ces divers points, ainsi qu'à Sitia.

L'Europe n'ayant pas su prévenir l'intervention de la Grèce, que tout cependant devait lui faire prévoir, quelles mesures allait-elle prendre pour mettre fin au conflit ? L'Allemagne avait, dès la première heure, proposé d'empêcher tout embarquement de troupes grecques et de bloquer le Pirée. Cet avis n'avait point prévalu et désormais on se trouvait en présence du fait accompli. Le colonel Vassos avait réussi à débarquer ses troupes et, sans retard, avait lancé une proclamation déclarant prendre possession de la Crète au nom de la Grèce. En Europe, l'opinion publique était violemment émue et d'instinct favorable à la Grèce. « Abdul-Hamid, écrivait un

Digitized by Google

éminent publiciste (1), portait à cette heure la peine, non seulement de ses fautes et de ses crimes personnels, de sa politique odieuse et imbécile, mais aussi de toute l'hérédité de sa race et de tout le passé de son peuple. » Il était inadmissible qu'après avoir mis fin au conflit, l'Europe replaçât purement et simplement la Crète sous la domination du Sultan, dans le *statu quo ante*. Sur ce point, l'accord s'établit tout de suite. Les six cabinets français, russe, anglais, allemand, autrichien et italien, prenant la responsabilité du règlement de la question crétoise, furent, dès le début, d'accord pour décider que l'intégrité de l'empire ottoman serait maintenue, que la Grèce serait contrainte à désarmer, mais que la Crète, devrait être placée sous un régime d'autonomie complète, avec suzeraineté simplement nominale du Sultan.

Notre Gouvernement fut amené à s'en expliquer devant la Chambre le 22 février. Interpellé par MM. Denys Cochin et Jaurès, le ministre des Affaires étrangères fit un exposé complet de la question et de la politique de la France. Il rappela qu'alors que d'autres puissances de l'Europe demeuraient impassibles, notre diplomatie s'était mise à l'œuvre dès la première affaire, celle de Sassoum ; qu'avec le concours de la diplomatie russe et de la diplomatie anglaise, elle avait poursuivi une enquête approfondie et élaboré un plan de réformes qui « quoi qu'on en ait dit, est le premier signe d'attention que l'Europe ait donné à ces peuples malheureux et qui sera pour eux le véritable fondement du régime plus libéral qui les abritera dans l'avenir ». A la suite de longs pourparlers et de beaucoup d'hésitations l'Europe, qui voulait la paix, s'était arrêtée à l'idée de concert et d'union de toutes les puissances pour réorganiser l'Empire turc.

La diplomatie européenne avait su peu à peu faire pénétrer l'esprit européen dans le monde de l'Islam et le préparer aux transformations qui feront rentrer l'Orient musulman dans l'harmonie des peuples civilisés ; elle avait successivement constitué en provinces privilégiées d'abord, puis en principautés libres ou même en nationalités indépendantes tous les Etats des Balkans : Grèce, Roumanie, Serbie, Bulgarie ; à Samos, en Roumélie, dans le Liban, elle avait permis aux populations chrétiennes et musulmanes de vivre en paix côte à côte, sous la protection de sa haute garantie ; au moment où le problème se posait une fois de plus dans d'autres provinces, M. Hanotaux pensait qu'il n'était pas au-dessus des forces du concert européen de la résoudre pacifiquement. Le fait d'avoir obtenu du Sultan, sans coup férir, la remise en dépôt de la Crète entre les mains de l'Europe lui apparaissait comme un premier résultat de nature à assurer aux populations chrétiennes de l'île les bienfaits d'une administration autonome. Mais, par contre, il n'hésitait pas à déclarer qu'en présence de l'initiative imprudente de la Grèce qui, en se lançant dans une guerre de conquête menaçait de déchaîner tant d'autres convoitises prêtes à éclater, l'Europe avait le droit d'intervenir et de contenir de si dangereuses prétentions.

L'affaire crétoise arrangée sur les bases qu'il venait d'indiquer, le ministre ajoutait que l'Europe n'aurait pas rempli toute sa tâche : il lui res-

(1) M. F. de Pressensé.

Digitized by Google

terait à faire réaliser son programme de réformes et pour y atteindre, « sa volonté assez ferme pour se faire sentir à la Grèce saurait bien aussi se faire sentir au Sultan ».

Par 403 voix contre 81, la Chambre approuva les déclarations du Gouvernement qui d'autre part furent accueillies favorablement à l'étranger où l'on constata avec satisfaction la concordance d'opinions du baron de Marschall, de M. Hanotaux et de M. Balfour, tous trois convaincus de la nécessité de réprimer l'action de la Grèce et de régler d'une façon durable la situation de la Crète.

L'espoir exprimé par M. Hanotaux de voir peut-être le conflit crétois se résoudre pacifiquement put, un instant, ne pas paraître irréalisable, et il sembla que le gouvernement du roi Georges ne voudrait point se laisser entraîner trop loin par l'agitation panhellénique. A la suite, en effet, des mesures prises par les amiraux pour couper les communications du colonel Vassos avec la Grèce, et du bombardement du camp des troupes grecques et des insurgés crétois sous la Canée par les navires européens, le cabinet d'Athènes fut interpellé et un député de sa majorité proposa à la Chambre une motion protestant contre le bombardement et invitant le Gouvernement à persister dans la politique d'action. M. Delyannis s'opposa à l'adoption d'un pareil ordre du jour et demanda à la Chambre un vote de confiance qui lui fut accordé par 115 voix contre 1. Au même moment le *Standard* se faisait télégraphier qu'une communication du roi, publiée le 23, demandait au pays de rester calme et digne, de placer sa confiance dans le Gouvernement. Le *Times*, de son côté, publiait une dépêche de Constantinople annonçant que le projet d'accorder à la Crète une autonomie semblable à celle de Samos était à l'étude et serait probablement adopté. Le *Daily News* donnait une information à peu près semblable. Deux jours plus tard, lord Salisbury lisait à la tribune des Lords, le télégramme suivant qu'il avait adressé la veille aux puissances, et M. Balfour déclarait aux Communes que bien qu'il n'y eût pas eu d'avis officiel, il y avait lieu de croire que ces propositions étaient approuvées :

Informez le Gouvernement auprès duquel vous êtes accrédité que l'Angleterre propose de faire la déclaration suivante, relativement à la politique qu'elle estime conforme aux vues des puissances dont l'action est combinée :

1° L'établissement de l'autonomie administrative de la Crète est la condition nécessaire de la cessation de l'occupation internationale ;

2° Sous la réserve de la condition ci-dessus indiquée, la Crète doit continuer à être une portion de l'empire ottoman ;

3° Les puissances doivent informer les Grecs et les Turcs de cette résolution ;

4° Les puissances imposeront leur décision par la force à la Turquie ou à la Grèce, si l'une ou l'autre persistait à refuser de retirer de Crète ses troupes de terre et de mer *lorsqu'elle en aura été requise.*

Sur ces bases, également proposées par la Russie, l'entente se fit en effet très rapidement, et le 2 mars la note suivante fut remise au ministre hellénique des Affaires étrangères par les secrétaires des légations :

Sur l'ordre de mon Gouvernement, je porte à la connaissance de Votre Excellence que les grandes puissances se sont entendues pour arrêter la ligne de con-

Digitized by Google

duite destinée à mettre fin à une situation qu'il ne dépendait pas d'elles de prévenir, mais dont la prolongation serait de nature à compromettre la paix de l'Europe.

Les puissances sont tombées d'accord sur les deux points suivants :

1° La Crète ne pourra, en aucun cas, dans les conjonctures actuelles, être annexée à la Grèce ;

2° Vu les retards apportés par la Turquie à l'application des réformes arrêtées avec elle, les puissances sont résolues, tout en maintenant l'intégrité de l'empire ottoman, de doter la Crète d'un régime d'autonomie absolument effectif destiné à lui assurer un gouvernement séparé, sous la haute suzeraineté du Sultan.

La réalisation de ces vues ne saurait, selon les puissances, être obtenue que par le retrait des navires et des troupes helléniques. Elles attendent avec confiance cette détermination de la sagesse du gouvernement hellénique, qui ne voudra pas persister dans une voie contraire aux résolutions des puissances.

Les ministres ne dissimulent pas que leurs instructions leur prescrivent de prévenir le gouvernement hellénique qu'en cas de refus les puissances sont irrévocablement déterminées à ne reculer devant aucun moyen de contrainte si, à l'expiration du délai de six jours, le rappel des navires et des troupes n'est pas effectué.

La remise de la note collective provoqua une vive agitation en Grèce et la presse ainsi que l'opinion publique furent unanimes à conseiller la résistance. Le cabinet d'Athènes se montra, dès l'abord, animé des mêmes sentiments, et parut décidé à la guerre plutôt qu'à céder à la volonté des puissances. A en juger par ses préparatifs militaires et par les interviews que le roi Georges et M. Delyannis accordaient volontiers aux journalistes, aucun doute sur ce point n'était possible. Néanmoins, un délai de six jours lui ayant été accordé, on voulut espérer que la Grèce se ressaisirait et finirait par se soumettre ; il n'en fut rien et, à la fin du sixième jour, c'est par une note sinon formellement négative, du moins évasive et destinée à gagner du temps, qu'elle répondit.

Cette attitude de la Grèce compliquait de plus en plus la situation et menaçait de mettre l'Europe dans la nécessité de recourir à des mesures coercitives. S'y résoudrait-elle ? Et que ferions-nous en ce cas ? C'est ce que notre gouvernement fut prié de faire connaître le 15 mars à la Chambre.

M. Goblet fit une vive critique de la politique suivie par le cabinet français qu'il qualifiait de politique menaçante, à laquelle il opposa celle du recueillement dont, à son avis, notre pays n'aurait pas dû se départir. M. Delafosse, au contraire, estimait que le concert européen constituait un bienfait inestimable et que notre gouvernement avait rempli un impérieux devoir en y réclamant sa place ; mais, non sans raison, il reprochait à l'Europe de n'avoir pas été à la hauteur de sa tâche, de n'avoir su ni prévoir ni vaincre les difficultés et de s'être arrêtée à des solutions incomplètes.

M. Hanotaux défendit sa conduite dans le passé et exposa ce qu'il comptait faire dans l'avenir. A la note collective des puissances la Grèce avait d'abord répondu en laissant entendre qu'elle pourrait éloigner ses navires des eaux crétoises, mais qu'elle se refusait à rappeler les troupes du colonel Vassos. Quant à la question de l'autonomie de la Crète, sans aller jusqu'à réclamer comme dans le principe, l'union immédiate avec le royaume

Digitized by Google

hellénique, le cabinet d'Athènes avait demandé officiellement que les Crétois fussent appelés à se prononcer par voie de plébiscite sur le sort de l'île. Depuis lors, par suite de différentes démarches officieuses, le gouvernement du roi Georges s'était montré disposé à accepter d'autres solutions et même à reconnaître la suzeraineté du Sultan, mais en sollicitant pour l'île soit un régime analogue à celui de la Bosnie et de l'Herzégovine, soit une administration confiée au prince Georges.

Au point de vue diplomatique, M. Hanotaux estimait que la question se trouvait ainsi limitée et circonscrite ; il lui apparaissait que la promesse de retirer la flotte grecque et la proclamation du principe de l'autonomie avaient enlevé à la question locale une grande partie de son acuité, et qu'au fond l'on pouvait dire que le débat, relativement aux affaires crétoises, se concentrait sur ce point unique : les troupes du colonel Vassos seraient-elles, oui ou non, retirées ?

Si ces troupes s'en allaient, la Grèce, perdant son principal moyen d'action dans l'île, ne pourrait que renoncer, au moins pour le moment, aux prétentions qu'elle avait manifestées au début du conflit. Le péril même d'une rencontre sur les frontières de la Thessalie et de l'Epire était singulièrement diminué, puisque le fond du litige, à savoir la revendication de la Grèce à l'égard de la Crète, se trouvait réglée en fait et sur les lieux. Enfin les solutions préconisées par l'Europe étaient de nature à satisfaire les populations de l'île.

Dans ces conditions, l'accord s'était fait entre les puissances sur les points suivants : l'autonomie de l'île, sous la suzeraineté du sultan, serait solennellement proclamée ; la Grèce serait avisée que, dès lors, les troupes helléniques n'avaient qu'à se retirer, étant bien entendu que les troupes ottomanes devraient quitter l'île en même temps, sauf celles qui resteraient concentrées sur quelques points également occupés par les puissances pour maintenir l'ordre et la sécurité. La nouvelle administration autonome serait rapidement installée et mise en mesure de fonctionner.

Si la Grèce, refusant de souscrire aux intentions des puissances, persistait à maintenir dans l'île le corps du colonel Vassos, les mesures de coercition jugées nécessaires par les amiraux seraient prises immédiatement. Le blocus de l'île de Crète serait proclamé et rigoureusement appliqué ; et, s'il le fallait, les amiraux seraient autorisés à prononcer et à appliquer de concert le blocus effectif de tel ou tel point des îles grecques ou de la Grèce continentale.

Dans cette situation, la France pouvait envisager trois systèmes. L'un aurait consisté à appuyer les revendications de la Grèce, en conformité avec le précédent de 1827 ; mais le ministre ne voyait pas que cette conception politique eût beaucoup de partisans et il ne s'y arrêtait point.

Un autre système était celui de l'abstention, le plus facile à suivre. Pour le justifier on invoquait le précédent de 1886 où M. Hanotaux trouvait précisément un motif de suivre une autre politique.

Enfin il y avait le plan d'action auquel les puissances s'étaient arrêtées et auquel le Gouvernement français était prêt à coopérer dès que les Chambres lui auraient donné leur adhésion.

Digitized by Google

Les explications du ministre que la Chambre allait approuver par 376 voix contre 143, après une intervention du président du Conseil, soulevèrent de violentes protestations, notamment en ce qui concernait les mesures coercitives contre la Grèce. C'est ainsi que M. Millerand, formulant la politique qui lui paraissait devoir être suivie, demandait au Gouvernement d'adopter une attitude semblable à celle que nous avions prise en 1886 : d'avertir les puissances que la France était toute disposée à continuer, d'accord avec elles, à faire tous ses efforts pour coopérer à obtenir le maintien de la paix, résultat auquel elle n'aspirait pas moins vivement qu'elles-mêmes ; de prouver aux autres puissances, par son action diplomatique active, que ses paroles n'étaient pas vaines, et qu'en effet la France entendait, elle aussi, elle surtout, faire tout ce qui serait en son pouvoir pour trouver la solution pacifique la plus rapide ; mais de ne point s'associer aux actes matériels prémédités contre la Grèce, non seulement parce qu'ils seraient contraires à tous nos sentiments, à toutes nos traditions, à tous nos intérêts, mais aussi parce que nous ignorions où nous conduirait ce blocus.

M. Jaurès, à son tour également hostile au plan de conduite du Gouvernement, provoqua un véritable tumulte en prétendant donner de notre politique ces « deux raisons décisives » : d'une part, la puissance financière des porteurs de bons ottomans, et, d'autre part, l'alliance franco-russe à laquelle il lui paraissait que nous faisions des sacrifices excessifs. Mais, d'une façon générale, les discours de MM. Hanotaux et Méline, dont le premier ministre d'Angleterre disait le lendemain à la Chambre des Lords qu'ils contenaient « un admirable exposé de la politique des puissances », auquel il n'avait rien à ajouter, furent hautement approuvés.

Le Sénat, à son tour, tint à fortifier l'autorité du Gouvernement et, pour lui permettre de donner son adhésion, M. Franck-Chauveau interpella le ministre des affaires étrangères le 16 mars. M. Hanotaux fit des déclarations analogues à celles que la Chambre avait déjà entendues et la haute assemblée les approuva par 223 voix contre 18. Le résultat était prévu. Une intervention de M. de Freycinet ne l'était pas moins : l'ancien président du Conseil de 1886 ne pouvait manquer de vouloir s'expliquer sur la politique qu'il avait alors suivie et dont diverses interprétations avaient été données au cours de la discussion pendante. Il prit donc la parole, mais ne limita pas sa tâche à prononcer un éloquent plaidoyer *pro domo* ; il se fit aussi l'avocat très habile de la Grèce. Rappelant le précédent de la Roumélie, il demanda au Gouvernement de ne pas se lier, de ne pas se faire l'esclave de certaines formules et de se réserver la liberté de prêter plus tard, quand le calme serait rétabli, et si les Crétois demandaient leur annexion à ce pays un concours empressé à la Grèce pour résoudre définitivement la question par une solution semblable à celle qui avait uni la Roumélie à la Bulgarie.

Ce langage exprimait trop bien le sentiment français pour que M. Hanotaux ne se tînt pas à déclarer très nettement que la France avait le plus vif désir d'amener la Grèce, par des moyens pacifiques, de préférence à tous autres, à se rendre aux avertissements et aux conseils des puissances, mais il fallait qu'elle se soumît et toute prolongation de l'état de choses existant risquait de compromettre la situation. On peut même dire, à la

Digitized by Google

vérité, que déjà la situation était singulièrement compromise par les tergiversations du concert européen, et l'on n'allait pas tarder à voir que pour n'avoir pas su être, dès la première heure, ou assez fermes, ou assez conciliantes, les puissances avaient laissé une guerre turco-grecque devenir inévitable.

La Grèce en effet était profondément travaillée depuis des années par l'*Ethniké Hétaïria* dont l'idéal poursuivi est d'arriver à réunir la Grèce « du dehors » à la Grèce « du dedans ». Cette ligue s'était grandement développée à la suite des Jeux Olympiques de 1896, l'élément militaire y avait acquis une influence prépondérante et lui avait de plus en plus donné des tendances belliqueuses. Le premier ministre du roi Georges passait pour favorable aux idées de l'*Ethniké Hétaïria* et ne se bornait pas, paraît-il, à suivre ses efforts d'un regard bienveillant : il l'aidait de sympathies plus agissantes. On lui a prêté ce raisonnement vraisemblable : ou bien l'Europe laisserait faire la Grèce et reconnaîtrait le fait accompli en Crète, ou bien, si elle était irréductiblement hostile à l'annexion crétoise, elle prendrait les mesures nécessaires pour s'y opposer par la force.

C'était pour les puissances la seule conduite raisonnable. Au début nous avons vu qu'elles avaient paru vouloir agir avec énergie ; mais tout à coup leur résolution faiblit et à partir de l'échange de notes avec le cabinet d'Athènes (mars 1897), elles ne surent plus se mettre d'accord que pour ne rien faire. Cependant et tandis que les cabinets éternisaient leurs échanges de vues, le danger se déplaçait; gêné en Crète, le chauvinisme hellène s'était retourné vers la frontière de Thessalie et de ce côté les armements se poursuivaient de part et d'autre. Le 29 mars le prince Constantin, fils aîné du roi, débarquait à Volo et prenait le commandement en chef de l'armée mobilisée. L'Europe aurait pu tout arrêter et rendre impossible la concentration des troupes grecques en bloquant Volo : elle s'en aperçut trop tard et pour empêcher les hostilités elle ne trouva rien de plus efficace que la remise d'une note aux deux adversaires où il était dit : « l'agresseur supportera la responsabilité de la guerre ; il ne pourra tirer aucun profit territorial de son agression ». C'était peu pour retenir deux armées face à face.

Les hostilités étaient désormais certaines ; elles éclatèrent au milieu d'avril. La guerre fut courte et désastreuse pour la Grèce. Celle-ci était à coup sûr très coupable de s'être lancée follement dans une aventure dont l'issue n'était que trop facile à prévoir ; mais l'Europe elle-même avait de sérieux motifs de n'être pas fière de son rôle. Par sa faiblesse et ses tergiversations elle seule avait rendu la guerre possible. Sa lamentable politique aboutissait à ce triple résultat : idée de revanche désormais dominante dans l'Hellénisme, triomphe du Turc et reprise de l'offensive par l'Islam, mise en lumière du peu d'accord entre les gouvernements occidentaux. Il y avait là de mauvais présages pour l'avenir, des chances de guerres singulièrement augmentées, de grosses difficultés pour l'heure où les puissances voudraient reprendre leur œuvre de réorganisation dans l'empire ottoman. Mais un premier devoir s'imposait à elles, celui de rétablir la paix qu'elles n'avaient pas su protéger, de réparer en quelque mesure le mal qu'elles avaient laissé faire. Le cabinet Rhallys qui avait remplacé à Athènes le cabinet Delyannis

Digitized by Google

demandait la médiation de l'Europe et remettait entre ses mains, sans condition, le sort de la Grèce, dès le 11. Les hostilités pourtant se poursuivirent encore jusqu'au 18 : c'est seulement à cette date que, sur les instances personnelles du tsar, le sultan consentit à signer un armistice de dix-sept jours. La nouvelle en fut accueillie avec soulagement dans tout le monde civilisé.

En France, on attendait la fin des vacances de Pâques et la rentrée des Chambres pour avoir du Gouvernement un exposé des derniers événements et un aperçu de la politique qui allait être suivie. Une question de M. Gauthier (de Clagny) fournit, le 22 mai, au ministre des affaires étrangères l'occasion de s'expliquer. M. Hanotaux trouvait excessif qu'on parlât d' « échec de la médiation européenne » ou de « complications » ou de « conflit international ». La médiation continuait à s'exercer ; et ces « complications », ce « conflit international », c'était précisément ce que les puissances avaient voulu — et, en somme, su empêcher. Le but suprême poursuivi par les puissances était le maintien de la paix générale en Europe. C'est à ce point de vue qu'elles considéraient comme dangereuse la présence des troupes grecques dans l'île de Crète et qu'elles en demandaient le retrait. Elles appréhendaient en cas de conflit partiel une explosion d'hostilités parmi les Etats balkaniques et un soulèvement de la Macédoine, qui pouvaient provoquer une conflagration plus étendue. Le concert européen s'était donc efforcé d'empêcher un conflit local d'éclater ; s'il n'y avait pas réussi, du moins avait-il su le localiser, et s'efforçait-il d'en modérer les suites à l'égard des vaincus. Son action allait se continuer dans le sens de la modération et de l'apaisement, de l'organisation de l'autonomie de la Crète, de la poursuite du plan général de réformes pour empêcher le retour des déplorables événements de 1895.

En participant à cette œuvre le Gouvernement français, fidèle à ses engagements pris devant la Chambre, pensait aussi s'être conformé aux véritables intérêts et aux véritables sentiments du pays.

De l'avis de M. Hanotaux, l'intervention isolée de l'une des puissances eût été irréalisable dans le conflit gréco-turc ; et si, malgré toutes les critiques le concert européen s'était maintenu, ç'allait être pour le plus grand bien de ceux qui maintenant se mettaient sous son abri, qui espéraient à bon droit obtenir par lui des adoucissements et des modérations dans la conclusion de la paix. C'est à cette œuvre du rétablissement de la paix que le Gouvernement de la République comptait se consacrer à la place qui lui revient, œuvre complexe et qui serait lente, mais en l'avenir de laquelle il avait confiance et bon espoir.

III. — L'œuvre législative. — Malgré les débats d'ordre politique auxquels tant de séances ont été consacrées, l'œuvre législative, à proprement dire, de la session ordinaire de 1897 aura été considérable. Nous ne pouvons que nous borner ici à une rapide analyse des discussions consacrées par les deux Chambres aux principales des lois qu'elles ont votées.

I. — Chambre. § 1. — *Le régime économique des sucres.* — La question du

Digitized by Google

régime économique à appliquer à l'industrie sucrière est des plus complexes ; c'est ce qui excuse ou tout au moins explique l'invraisemblable incohérence du débat qui s'est déroulé sur cette matière devant la Chambre pendant la seconde quinzaine de janvier et les premiers jours de février. M. Wahl a si complètement étudié la question dans sa *chronique fiscale et financière* (1) et si bien exposé le système adopté, que nous n'y revenons ici que pour mémoire, sans y insister autrement.

Après cette longue discussion, la Chambre vota une proposition de loi de M. Jules Dansette, portant modification du n° 92 du tarif général des douanes relatif aux mélasses étrangères pour la distillerie. C'était, en quelque sorte, un corollaire de la loi sur les sucres. Avec beaucoup de verve et de vigueur, M. Charles Gruet s'éleva contre les perpétuelles modifications de notre régime économique demandées par ceux-là mêmes qui l'ont organisé et fait adopter ; il montra les résultats déplorables de cette instabilité et les dangers d'un protectionnisme qui menace d'aller jusqu'à la prohibition. Ce fut en vain, et la Chambre n'hésita pas à voter une nouvelle élévation des tarifs qui portait au quadruple les droits établis en 1892 !

§ 2. — *La réglementation des bureaux de placement.* — La Chambre acheva de discuter le 9 avril les diverses propositions relatives à la réglementation des bureaux de placement, et vota l'ensemble du texte arrêté par sa commission. Cette malheureuse loi, dont l'examen avait si longtemps duré, et qui, chaque semaine revenait à l'ordre du jour du vendredi, qui avait été tant de fois remise sur le chantier, revue, corrigée, augmentée à grands coups d'amendements, ne satisfaisait point les socialistes, car elle laissait subsister le principe de la concurrence au lieu d'assurer aux Syndicats le monopole des placements. Elle avait bien d'autres défauts et de plus sérieux. Mais il paraît peu utile d'en entreprendre ici l'énumération. Cette étude trouvera sa place lorsque nous aurons à rendre compte de sa discussion au Sénat et des modifications qu'il n'est pas douteux que la Haute Assemblée lui fera subir.

§ 3. — *La loi sur les sociétés de secours mutuels.* — La Chambre acheva, le 4 juin, l'étude de la question des sociétés de secours mutuels, depuis si longtemps à l'ordre du jour et tant de fois reprise sans qu'elle aboutît jamais. La proposition adoptée à l'unanimité de 542 voix émanait de l'initiative de M. Audiffred et avait été déposée par l'honorable député de la Loire, le 2 décembre 1893. On n'en saurait considérer le texte comme absolument définitif, mais il paraît vraisemblable que le Sénat ne soulèvera aucune difficulté serieuse et l'on peut prévoir à brève échéance la promulgation de la loi qui, si elle n'est pas une sorte de « charte de la mutualité » aura du moins le grand mérite d'organiser dans notre pays une nouvelle liberté d'association.

Les sociétés auxquelles la nouvelle loi s'appliquera sont définies dès l'article 1er qui dispose : « Les sociétés de secours mutuels sont des associations de prévoyance qui se proposent d'atteindre un ou plusieurs des buts sui-

(1) V. la *Revue*, mars-avril 1897, p. 275 et s.

Digitized by Google

vants : assurer à leurs membres participants et à leur famille des secours en cas de maladie, blessures ou infirmités, leur constituer des pensions de retraite, contracter à leur profit des assurances individuelles ou collectives en cas de vie, de décès ou d'accident, pourvoir aux frais des funérailles, et allouer des secours aux ascendants, aux veufs, veuves, ou orphelins des membres participants décédés. Elles peuvent, en outre, accessoirement créer, au profit de leurs membres, des cours professionnels, des offices gratuits de placement et accorder des allocations en cas de chômage à la condition qu'il soit pourvu à ces trois ordres de dépenses au moyen de cotisations ou de recettes spéciales. »

Il va de soi que les sociétés de secours mutuels peuvent poursuivre ces divers buts à la fois, mais que rien ne les y oblige et qu'il leur est parfaitement loisible de limiter leur effort. Ce qui, par contre, leur est formellement interdit (art. 2) sous peine de n'être plus considérées comme sociétés de secours mutuels, c'est de créer, « au profit de telle ou telle catégorie de leurs membres et au détriment des autres des avantages particuliers. Les sociétés de secours mutuels sont tenues de garantir à tous les membres participants les mêmes avantages sans autre distinction que celle qui résulte des cotisations fournies et des risques apportés. »

La question des secours en cas de chômage avait donné lieu à une intéressante discussion lors de la première lecture de la loi. M. Jourde avait alors déposé un amendement tendant à autoriser les sociétés à allouer de pareils secours à leurs membres. Son intention était excellente : il s'agissait de prévoir un double danger provenant soit de la malveillance d'un patron qui renverrait des ouvriers sans motifs, soit des progrès mêmes de l'industrie moderne, de l'invention continuelle de nouvelles machines, toujours plus puissantes et productives, des transformations de l'outillage qui en sont la conséquence et qui peuvent obliger les ouvriers à changer de métier et à rester un certain temps sans emploi. Rien de mieux que d'essayer de parer à de telles éventualités. Mais une double difficulté apparaissait. D'une part, à côté du chômage involontaire pouvait se produire le chômage volontaire qui se rattache au droit de grève et qui, par là, soulève un problème très délicat à résoudre ; d'autre part, comment fixer le prix de l'assurance contre le chômage ? C'est la question que M. Audiffred avait posée, faisant d'ailleurs remarquer que l'Office du travail se livrait à une enquête dont les résultats permettraient peut-être de faire bientôt ce calcul. Se rendant aux conseils de prudence de l'honorable rapporteur de la loi, la Chambre avait, par 239 voix contre 223, rejeté l'amendement de M. Jourde et décidé pour le moment de s'en tenir au texte de la commission. C'est seulement entre les deux délibérations de la Chambre que l'article 1er avait été complété et qu'on avait prévu les secours de chômage. Lors de la deuxième lecture, M. Georges Berry protesta contre cette partie de l'article qui lui paraissait de nature à permettre l'organisation d'une caisse en faveur des grèves, et il en demanda la suppression. Mais son amendement fut rejeté par 431 voix contre 6. Quant à la création des cours professionnels, c'est par l'adoption d'un amendement de MM. Brindeau et Siegfried, accepté par la Commission, qu'elle fut autorisée.

Digitized by Google

L'article 3, dans ses trois premiers et deux derniers paragraphes, règlemente l'administration, la direction et la composition des sociétés de secours mutuels qui peuvent comprendre des membres participants et des membres honoraires, et il admet les femmes mariées et les mineurs à faire partie des sociétés, sans avoir à se faire autoriser; il pose, en outre, ce principe que les administrateurs devront être français. Ces dispositions avaient déjà été approuvées et ne soulevaient pas d'opposition ; mais depuis la première lecture, la Commission avait cru devoir prévoir et soumettre à des règles spéciales la formation de sociétés par des étrangers. Tel était l'objet du paragraphe suivant incercalé dans l'article 3 :

Les sociétés de secours mutuels constituées entre étrangers ne peuvent exister qu'en vertu d'un arrêté ministériel. Seules les sociétés formées exclusivement entre étrangers de même nationalité peuvent choisir leurs administrateurs parmi leurs membres.

De ce texte combiné avec ceux qui précédaient, il résultait que les sociétés entre étrangers de différentes nationalités pouvaient bien être autorisées par le ministre de l'intérieur, mais n'en seraient pas moins dans l'impossibilité de se constituer, puisque d'une part la loi ne leur permettait pas de choisir leurs administrateurs parmi leurs membres et de l'autre leur interdisait de les prendre ailleurs. Cela équivalait à une véritable interdiction, et l'on se demandait pourquoi elle n'était pas franchement formulée. Un débat des plus confus s'engagea sur cette question des sociétés étrangères. On finit pourtant par s'entendre et la Chambre adopta le texte suivant encore assez mal rédigé (1) :

Les sociétés de secours mutuels constituées entre étrangers ne peuvent exister qu'en vertu d'un arrêté ministériel toujours révocable. Par exception, elles peuvent choisir leurs administrateurs parmi leurs membres.

Des avantages communs sont assurés à ces trois catégories de sociétés ; c'est d'abord la personnalité civile ; le droit de contracter.

La nouvelle loi divise les sociétés de secours mutuels en trois catégories :

1° Les sociétés libres.

2° Les sociétés approuvées.

3° Les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique et qui ont pour règles leurs statuts spéciaux approuvés par le Conseil d'Etat.

Les sociétés libres pourront se constituer et s'administrer sans autorisation préalable ; la gestion et l'emploi de leurs fonds ne seront pas contrôlés par l'Etat. C'est là une innovation très remarquable, puisqu'elle crée dans notre droit public une nouvelle liberté d'association. Peut-être le législateur aurait-il pu se montrer un peu plus libéral envers les sociétés libres et les traiter avec moins de défiance. Il était naturel pourtant que l'Etat réservât ses faveurs aux sociétés qui se soumettent à son contrôle et offrent des garanties spéciales en ce qui concerne le placement de leurs fonds et l'établissement d'une péréquation entre leurs dépenses et leurs recettes. Au

(1) On peut se demander, en effet, à quoi se rapportent les mots « par exception ». Il semble que ce qui est exceptionnel, c'est qu'une Société choisisse ses administrateurs parmi ses membres, alors qu'on a simplement voulu dire que les sociétés d'étrangers pourraient choisir leurs administrateurs parmi leurs membres, c'est-à-dire parmi des étrangers, *par exception à la règle générale* qui veut que les administrateurs des sociétés de secours mutuels soient français.

Digitized by Google

surplus, l'approbation ne saurait être arbitrairement refusée ; le Gouvernement devra toujours l'accorder dans un délai de trois mois, sauf dans les deux cas suivants prévus par l'article 16 : 1° Non-conformité des statuts avec les dispositions de la loi ; 2° Si les statuts ne prévoient pas des recettes proportionnées aux dépenses pour la constitution des retraites garanties ou des assurances en cas de vie, de décès ou d'accident. Et lorsque l'approbation sera refusée, un recours — dispensé de tous droits — pourra être formé devant le Conseil d'État.

Aux sociétés approuvées sont donc assurés divers avantages, tels que le droit de recevoir, sous réserve de l'autorisation du Conseil d'État, des dons et legs immobiliers ; le droit de posséder et acquérir des immeubles jusqu'à concurrence des trois quarts de leur avoir, les vendre et les échanger (art. 17) ; l'obligation pour les communes (ou les départements en cas d'insuffisance des ressources des communes), de leur fournir, si elles le demandent, des locaux pour leurs réunions ainsi que les livrets et registres nécessaires à l'administration et à la comptabilité ; dans les villes où il existe une taxe municipale sur les convois, la remise des deux tiers des droits sur les convois, dont elles peuvent avoir à supporter les frais, aux termes de leurs statuts (art. 18) ; l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement pour les actes concernant leur administration (art. 19) ; l'obligation pour la Caisse des dépôts et consignations de recevoir en garde les titres et valeurs leur appartenant et de faire le service de l'encaissement des coupons, arrérages et primes de remboursement de ces titres (art. 20).

L'article 21 admet les sociétés de secours mutuels approuvées à verser des capitaux à la Caisse des dépôts et consignations : 1° en compte courant disponible ; 2° en un compte affecté pour toute la durée de la Société à la formation et à l'accroissement d'un fonds commun inaliénable. Une longue discussion s'engagea sur la question de savoir quel serait l'intérêt servi à ce compte courant ou au fonds commun. La commission proposait simplement de le fixer à un taux égal à celui de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Mais M. Louis Ricard protesta vivement et demanda que cet intérêt fût porté au taux de 4,50 p. 100. Le rapporteur, M. Audiffred, et la commission essayèrent tout d'abord de résister, mais durent enfin céder et proposèrent d'accord avec le Gouvernement le texte suivant qui fut adopté :

La différence entre le taux fixé par le paragraphe précédent et le taux de 4 1/2 p. 100 déterminé par le décret-loi du 26 mars 1852 et le décret du 26 avril 1856 sera versée à titre de bonification à chaque société de secours mutuels approuvée ou reconnue d'utilité publique, en raison de son avoir à la Caisse des dépôts et consignations (fonds libres et fonds de retraites), au moyen d'un crédit inscrit chaque année au budget du ministère de l'intérieur.

Cette disposition très généreuse et qui dépassait certainement les espérances des sociétés de secours mutuels fut loin d'être unanimement approuvée. Il n'en devait, à la vérité, résulter, au début, qu'une charge de 900.000 francs environ pour le Trésor public. Mais cette subvention, car c'en est une, est indéterminée et pourra grossir indéfiniment, puisqu'il ne dépend que des sociétés de l'accroître. On faisait remarquer que « quand le décret

Digitized by Google

de 1852 l'a fixée à 4 1/2, l'intérêt des sommes dont il s'agit était au-dessous du taux normal. Aujourd'hui c'est le contraire. La différence entre le taux de 3 ou 3 1/2, qui est actuellement le taux normal, et les 4 1/2, qui sont attribuées aux sociétés de secours mutuels, est un pur don » (1). Sans doute on pouvait répondre que le versement de leurs disponibilités à la Caisse des dépôts était obligatoire pour les sociétés de secours mutuels depuis 1852, et que par cela même que le taux de 4 1/2 avait été longtemps inférieur au taux normal, elles avaient subi une perte dont il était équitable de leur tenir compte. Mais, valable pour le passé, cet argument ne l'était plus pour l'avenir et l'on aurait pu se borner à satisfaire au vœu émis par le congrès mutualiste de Saint-Etienne en 1894, au sujet des sommes antérieurement déposées, que l'Etat, « appliquant aux mutualistes les règles dont il ne s'était jamais départi à l'égard des porteurs de rentes, maintienne ou restitue à chaque versement fait entre ses mains les taux qui existaient alors, ou restitue ces capitaux aux sociétés ». A un autre point de vue, on reprochait au texte voté d'aller à l'encontre de la liberté même accordée aux sociétés pour leurs placements puisque, par un taux de faveur, on attirait, on « drainait » leurs épargnes vers la Caisse des dépôts et consignations, en exagérant les obligations de l'Etat et ses charges aux dépens de l'initiative privée. Au point de vue moral enfin, on insistait sur les inconvénients et les abus du système des subventions. Dans l'exposé des motifs de sa proposition, M. Audiffred avait écrit : « La subvention de l'État ne saurait devenir un des éléments constitutifs du budget des sociétés de secours mutuels. Cela serait peut-être admissible, si l'État avait, en dehors des contribuables, des ressources personnelles, et si ces ressources étaient considérables ; mais il n'en est rien. L'État ne peut distribuer que ce qu'il recueille par la voie de l'impôt, et l'impôt nécessaire pour accorder des subventions importantes frapperait lourdement le mutualiste comme contribuable avant de l'avantager comme mutualiste. » Mais M. Audiffred estimait surtout que le plus grave inconvénient des grosses subventions serait d' « affaiblir les énergies individuelles si longtemps comprimées, si hésitantes, si timorées, si peu sûres d'elles-mêmes, qu'il convient de fortifier et d'encourager, mais dont il faut bien se garder de prendre la place, si l'on veut arriver à couvrir le pays d'institutions sociales indépendantes, seules capables d'améliorer la condition des travailleurs de tout ordre ». Dans cet ordre d'idées, M. Yves Guyot allait jusqu'à écrire : « Au point de vue moral, elle (cette disposition) est détestable, car elle tend à faire croire que mutualité et mendicité sont synonymes et à changer la prévoyance individuelle en instrument d'extorsion » (2). Et il émettait l'espoir que le Sénat ne maintiendrait pas cette disposition, qui détruit, en fait « l'esprit de la loi ». Dans ces conditions, le texte voté par la Chambre sera vraisemblablement très discuté avant de devenir définitif, et il n'est pas improbable que la Haute Assemblée le modifie sensiblement.

En ce qui concerne les pensions de retraite, la loi en autorise la consti-

(1) *Journal des Débats*, 6 juin 1897.
(2) *Le Siècle*, 6 juin 1897.

Digitized by Google

tution soit sur le fonds commun, soit sur le livret individuel qui appartient en toute propriété à son titulaire, à capital aliéné ou réservé. (Art. 22).

Entrant dans le détail, l'article 23 dispose que les pensions de retraites alimentées par le fonds commun seront constituées à capital réservé au profit de la société ; les retraites constituées par le livret individuel pourront l'être au contraire, aux termes de l'article 24, à capital aliéné aussi bien que réservé. Enfin, en dehors des retraites garanties ou non garanties constituées soit à l'aide du fonds commun, soit au moyen du livret individuel, l'article 25 prévoit que les sociétés de secours mutuels pourront accorder à leurs membres des allocations non pas viagères, mais annuelles, prises sur les ressources disponibles.

L'article 26 vise la répartition des encouragements et subventions que l'article 28 réserve aux sociétés accordant à leurs membres des indemnités inférieures à 5 francs par jour, des allocations annuelles ou des pensions inférieures à 360 francs et des capitaux en cas de vie ou de décès inférieurs à 3.000 francs. Ces subventions de l'Etat seront employées à accorder aux sociétés des allocations : 1° pour encourager la formation des pensions de retraite à l'aide du fonds commun ou du livret individuel ; 2° pour bonifier les pensions liquidées à partir du 1er janvier 1895 et dont le montant, y compris la subvention de l'État, ne sera pas supérieur à 360 francs ; 3° pour donner, en raison du nombre de leurs membres, des subventions aux sociétés qui ne constituent pas de retraites. Pour chacune de ces affectations, la répartition du crédit aura lieu dans les proportions et suivant les barèmes arrêtés par le ministre de l'intérieur, après avis du conseil supérieur organisé par les articles 34 et 35.

Tel est, dans son ensemble rapidement et sommairement exposé, le texte qui va être soumis à l'examen du Sénat. C'est une œuvre peut-être incomplète sur quelques points, qui, sur d'autres, prête le flanc à d'assez graves critiques, mais qui, tout compte fait, témoigne d'un effort sérieux, vers l'amélioration du régime actuel, ouvre un large champ à la mutualité et fait honneur à la Chambre qui l'a élaborée.

§ 4. — *Le Cadenas.* — La loi sur les sociétés de secours mutuels votée, la Chambre consacra pendant cinq semaines ses séances du vendredi à l'examen de la question du « cadenas » (1). On sait ce qu'il faut entendre sous ce mot : c'est la faculté pour le Gouvernement, lorsqu'il voudra déposer un projet de loi tendant à la surélévation des droits de douane, de rendre applicables les futurs tarifs par simple décret, sans attendre que le Parlement les ait adoptés. C'est d'Italie où elle est connue sous le nom de *catenaccio*, que nous vient cette habile combinaison. En France, la question a été introduite devant le Parlement en 1894 par M. Marty, alors ministre du commerce, sous forme du projet de loi suivant :

Article premier. — Le Gouvernement est autorisé à rendre provisoirement applicables, par décrets rendus en conseil des ministres, les dispositions des projets de loi présentés par lui et portant relèvement des droits de douanes, dès que ces projets auront été déposés.

(1) V. l'étude de M. Wahl, dans la *Revue* de novembre-décembre 1897.

Digitized by Google

Art. 2. — Dans le cas où les projets de lois seraient retirés par le Gouvernement ou rejetés par les Chambres, ou si la quotité des droits définitivement votés était inférieure à celle des droits proposés par le Gouvernement et provisoirement perçus, il sera tenu compte aux importateurs de la différence payée en trop.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles sera effectué ce remboursement.

A ce projet, M. Renault-Morlière opposa la proposition suivante :

Article premier. — Tout projet de loi présenté par le Gouvernement et tendant à un relèvement des droits de douane, sera inséré au *Journal Officiel*, à la suite du compte rendu de la séance où il aura été déposé. — Le jour même de cette insertion, dès l'ouverture des bureaux, les nouveaux droits seront immédiatement applicables à titre provisoire.

Art. 2. — Le supplément de taxe provisoirement perçu et consigné à la douane ne sera définitivement acquis au Trésor public qu'en vertu du vote de la loi. — Si le projet du Gouvernement était retiré, rejeté ou adopté en partie seulement par les Chambres, la différence entre les droits appliqués et ceux qui seraient légalement maintenus ou établis devra être remboursée aux déclarants.

Longtemps la commission des douanes médita sur ces deux textes. C'est au second d'ailleurs qu'elle donna ses préférences et c'est de lui qu'elle s'inspira pour forger le *cadenas*, « ce nouvel outil de la serrurerie protectionniste », qui semble être son chef-d'œuvre. Ses délibérations aboutirent enfin au projet définitif suivant que, d'accord avec le Gouvernement, elle recommanda à la Chambre :

Article premier. — Tout projet de loi présenté par le Gouvernement et tendant à un relèvement des droits de douane sur les céréales ou leurs dérivés, les vins, les bestiaux ou viandes fraîches de boucherie, sera inséré au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de la séance où il aura été déposé. Le jour même de cette insertion, dès l'ouverture des bureaux, les nouveaux droits seront applicables à titre provisoire.

Art. 2. — Les marchandises énumérées à l'article premier conserveront toutefois le bénéfice de l'ancien tarif lorsqu'il sera justifié qu'à une date antérieure au dépôt du projet de loi, elles ont été embarquées directement pour un port français ou mises en route directement d'Europe à destination de France.

Art. 3. — Le supplément de taxe provisoirement perçu et consigné à la douane, ne sera définitivement acquis au Trésor public qu'après le vote de la loi. — Si le projet du Gouvernement était retiré ou rejeté par les Chambres, ou adopté seulement en partie, la différence entre le droit perçu et celui qui serait légalement maintenu ou établi devra être remboursée aux déclarants.

Dans l'esprit de la Commission, ce texte avait divers avantages sur celui de M. Marty. Sa portée, tout d'abord, était moins générale, mais restait suffisante puisque l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 (1) n'avait été, en 1861, abrogé que pour partie et en ce qui concernait les grains, les farines et quelques autres objets de consommation. D'autre part, le Gouvernement n'était plus laissé libre d'user ou de ne pas user de la faculté de percevoir sans plus attendre les droits projetés ou de déposer un projet la veille d'une

(1) Aux termes de cet article, le Gouvernement avait le droit, en cas d'urgence, non seulement d'augmenter les tarifs, mais même de prohiber l'entrée de certaines marchandises, par voie de décret, avec cette réserve que le décret serait soumis, dans les trois mois, à la sanction du pouvoir législatif.

Digitized by Google

fin de session et de promulguer un décret le lendemain, sans que personne pût s'y opposer. Enfin, le projet de la commission était plus libéral que les autres, puisqu'il réservait le bénéfice de l'ancien tarif aux marchandises en cours de route.

Il n'en rencontra pas moins une très vive opposition fondée sur les motifs les plus sérieux. M. Charles Gruet, qui ne voyait dans « cette conception bizarre » qu'une menace perpétuelle contre le commerce dont elle devait aggraver la situation déjà si précaire par de nouvelles causes d'insécurité, démontra que l'inefficacité des relèvements de tarifs douaniers ne provenait point surtout de la spéculation et des stocks de marchandises introduits en vue de la hausse prévue, mais bien des espérances excessives qu'on faisait naître dans l'esprit des producteurs par l'application de droits plus élevés. Aussi bien les relèvements de taxes ne se font pas, en général, à l'improviste. Des causes diverses les préparent et des circonstances les entourentqu'on ne saurait tenir cachées à tous les yeux. Il y aura toujours des spéculateurs avisés qui trouveront le moyen d'acheter à temps, et la porte restera ouverte à tous les soupçons sur la source de leurs renseignements. L'honorable député de Bordeaux signalait enfin les très grandes difficultés qui pourraient résulter de l'éventualité du remboursement de la surtaxe indûment perçue en cas de rejet par la Chambre des propositions du Gouvernement.

Les arguments, si bien mis en lumière par M. Gruet, combattus, mais non détruits par M. Castelin, furent repris et magistralement développés par M. Charles Roux. Représentant, comme M. Gruet, d'un grand port de commerce, M. Charles Roux tint à défendre les commerçants trop souvent confondus avec les spéculateurs et expliqua comment le cadenas, loin d'enrayer la spéculation, la rendrait, à coup sûr, plus odieuse et plus éhontée, mais il s'efforça d'établir aussi que la loi proposée serait inconstitutionnelle et en opposition avec les principes de notre droit public. Passant à l'examen des législations étrangères, il montra que, nulle part il n'existait quoi que ce soit de semblable à ce qu'on proposait de créer en France, sauf en Italie pourtant, où l'on n'a guère à s'en féliciter. M. Charles Roux fit connaître ensuite les protestations d'un grand nombre de chambres de commerce, toutes hostiles au cadenas et demandant qu'un peu de stabilité douanière leur fut enfin assurée. Enfin, il appela l'attention de ses collègues sur la ruine des marchés à livrer qu'on allait rendre inévitable. Un autre argument que MM. Gruet et Charles Roux avaient indiqué, au passage, sans peut-être y insister assez, fut repris et développé par M. Carnaud, c'est celui du cas de refus par les Chambres, de sanctionner les droits surélevés. Le projet prévoyait que le montant des taxes perçues en trop serait alors restitué, mais restitué à qui ? Aux déclarants, c'est-à-dire aux importateurs. Malheureusement, il est bien certain que ceux-ci, revendant leurs marchandises, les auraient majorées des droits payés, et que pareille majoration se serait retrouvée dans tous les marchés successifs auxquels elles auraient donné lieu avant de parvenir au consommateur, de telle sorte, qu'en définitive, c'est ce dernier seul qui aurait payé pour tous, et qu'on n'aurait obtenu d'autre résultat que d'assurer aux importateurs un béné-

Digitized by Google

fice de surcroît. A cet argument, M. Méline se borna à répondre que le cas de restitution ne se produirait jamais ou très rarement, parce que le Gouvernement ne se hasarderait à proposer un relèvement de droits qu'avec la certitude morale d'avoir avec lui la majorité du Parlement.

§ 5. — *Le renouvellement du privilège de la Banque de France.* — L'étude consacrée par M. Wahl à la question du renouvellement du privilège de la Banque de France dans la *Revue* nous dispense de refaire ici l'analyse du projet de loi préparé par le Gouvernement. Nous nous bornerons à signaler quelques points du débat qui eut lieu à la Chambre.

La discussion du projet commença le 25 mai, pour ne prendre fin que le 1er juillet. A peine est-il besoin de dire que ce long et laborieux débat ne demeura pas toujours dans les limites du nécessaire ou de l'utile.

Dans la discussion générale, MM. Viviani et Pelletan combattirent le projet et se prononcèrent en faveur de la création d'une banque d'État. M. Ribot, président de la commission, répondit à M. Viviani par un discours extrêmement remarquable et très goûté, dans lequel il défendit très éloquemment l'œuvre de la commission. S'attaquant au système de la banque d'État, cher aux socialistes, il en montra tous les inconvénients et tous les dangers, et fit justice des accusations portées contre la Banque de France, au sujet de son rôle et de son attitude pendant la guerre de 1870-1871. Après lui pourtant, M. Cochery dut revenir sur ce point d'histoire qui avait été repris par M. Pelletan.

M. Viviani avait déposé un projet de résolution tendant à l'institution d'une banque d'État ; il fut vigoureusement combattu par le rapporteur, M. Maurice Lebon et finalement repoussé par 405 voix contre 114.

M. Bascou déposa alors une motion tendant à l'ajournement de la discussion jusqu'à ce que le traité secret passé par le Gouvernement avec la Banque eût été communiqué à la commission. Le ministre des finances répondit que cette communication était impossible. Et comme on insistait, M. Méline fit la déclaration suivante :

Je reconnais volontiers, comme M. Millerand, qu'une question de cette importance n'est pas une question ministérielle ; elle est bien plus haute, en effet : c'est une question de défense nationale. Mais c'est précisément parce que nous considérons que l'intérêt de la défense nationale nous interdit absolument de faire la déclaration qu'on nous demande d'apporter à cette tribune, que nous nous refusons formellement, dans l'intérêt du pays, à la faire. (*Très bien ! Très bien ! au centre et sur plusieurs bancs à gauche. — Interruptions à l'extrême gauche.*)

Quoi qu'en dise l'honorable M. Millerand, la préparation financière des grandes opérations militaires est une partie du plan de mobilisation lui-même : la faire connaître, c'est divulger une partie de ce plan. Dans aucun pays, on n'a fait une telle publication et, j'ai le regret de le dire, dans aucun pays on ne l'a demandée, (*Très bien ! Très bien ! au centre.*)

Comme vous le disait tout à l'heure M. le ministre des finances, nulle part on n'a fait savoir ce qu'on fera au point de vue financier pour le jour de la mobilisation ; ce point-là est aussi secret que le reste.

M. Dubief. — Mais les régents de la Banque sont au courant.

M. le président du conseil. — Vous n'aviez qu'une question à nous poser, et nous

Digitized by Google

y avons répondu : c'est celle de savoir dans quelle mesure l'Etat pouvait être engagé au point de vue financier. M. le ministre des finances vous a donné satisfaction en déclarant que la Banque, elle, était liée par des engagements, mais que l'Etat restait libre...

A l'extrême gauche. — En quoi la Banque est-elle engagée ?

M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — ...et que, le jour où il le faudrait, une loi en prescrirait la réalisation.

M. le ministre des finances n'a pu vous dire autre chose ; mais j'ajoute — et je suis autorisé à le répéter au nom de M. le ministre de la guerre — que celui-ci considère les engagements pris comme présentant toutes les garanties désirables au point de vue de la défense nationale. (*Applaudissements au centre. — Interruptions à l'extrême gauche.*)

Quant à nous, Messieurs, je n'hésite pas à le dire très haut, nous estimons que nous n'avons pas le droit de faire la révélation qu'on nous demande, qu'en la faisant nous trahirions les véritables intérêts du pays, et nous refusons à faire ce qu'aucun Gouvernement n'a fait dans aucun pays. (*Applaudissements au centre et sur divers bancs à gauche.*)

Satisfaite de ces affirmations, la Chambre, malgré une réplique de M. Camille Pelletan, repoussa la motion Bascou par 298 voix contre 235.

M. Paschal Grousset aurait voulu qu'on profitât du renouvellement du privilège pour greffer sur la Banque de France une caisse de retraites ouvrières qui aurait constitué un service spécial et distinct des autres, sous le nom de « Banque nationale des retraites ouvrières ». M. Maurice Lebon n'eut pas de peine à faire écarter cette proposition peu pratique.

M. de Pontbriand demandait qu'on ajoutât à l'article 2 un paragraphe additionnel ainsi conçu : « Pourront seuls faire partie du conseil de régence les citoyens français nés de père français. » M. Rouanet proposait une formule un peu différente : « Pourront seuls faire partie du conseil de régence de la Banque de France les citoyens français n'exerçant et n'ayant jamais exercé, à titre gratuit ou salariés des fonctions pour le compte d'un gouvernement étranger. » Après intervention de MM. Cochery et Maurice Lebon, la Chambre renvoya l'amendement de M. de Pontbriand à la commission déjà chargée d'examiner une semblable proposition de loi plus générale, et rejeta l'amendement de M. Rouanet. Celui-ci eut un peu plus tard une demi-revanche. M. Gauthier (de Clagny) ayant réussi à faire déclarer incompatibles les fonctions de gouverneur de la Banque de France avec l'exercice du mandat législatif, M. Rouanet demanda que cette incompatibilité fût étendue aux sous-gouverneurs, régents et censeurs. La Chambre y consentit en ce qui concerne les sous-gouverneurs, mais repoussa la partie de l'amendement relative aux régents et aux censeurs.

Le Gouvernement et la commission obtinrent facilement le rejet d'un amendement de M. Viviani tendant à ajouter à l'article 2 le paragraphe additionnel suivant : « A partir du 1er janvier 1898, la Banque de France sera autorisée, pour les opérations de l'escompte, à accepter les effets revêtus de deux signatures solvables. » Le ministre des finances et M. Ribot, après lui, expliquèrent que cette mesure ne serait pas favorable aux petits commerçants et ne profiterait au contraire, qu'à ceux dont le crédit est bien établi. La troisième signature est en outre la meilleure garantie contre les effets de complaisance.

Digitized by Google

Une longue discussion s'engagea, au contraire, sur un amendement de M. Jaurès, tendant à l'organisation du crédit agricole. Le député du Tarn demandait la création d'une banque centrale du crédit agricole, administrée par moitié par des représentants de l'État et par des délégués des conseils agricoles cantonaux composés de dix membres élus au suffrage universel des cultivateurs. Cette banque aurait pour mission d'escompter le papier des agriculteurs à trois mois et de leur consentir pour des travaux agricoles, des prêts à long terme, d'une durée variable n'excédant jamais dix ans. L'intérêt de ces prêts, gagés par privilège sur les récoltes et les biens meubles de l'emprunteur, serait de 2 p. 100 pour les particuliers, 1 1/2 p. 100 seulement pour les syndicats de cultivateurs formés en vue de travaux collectifs d'améliorations agricoles. Pour faire face à ses opérations la Banque centrale du crédit agricole recevrait : 1° les 40 millions d'avances prévus par le projet de renouvellement du privilège de la Banque de France ; 2° Une avance de 500 millions, en billets de banque. Elle pourrait en outre émettre des obligations. S'il en était besoin d'ailleurs, la banque agricole pourrait en outre recevoir une subvention de l'État. M. Méline s'éleva contre cette conception du crédit agricole et lui opposa le projet auquel le Gouvernement comptait s'arrêter. D'après lui, le crédit agricole devait être organisé « par en bas », au moyen de banques locales et mutuelles ; au-dessus de celles-ci seraient placées des banques régionales, ayant aussi la mutualité pour base dont la circonscription pourrait correspondre au ressort des cours d'appel et qui seraient des tutrices naturelles des banques locales. Elles susciteraient au-dessous d'elles des banques mutuelles : elles feraient l'apostolat de la mutualité et contribueraient à développer ses bienfaits. Elles devraient arriver aussi à faire des avances sur marchandises et à constituer enfin des magasins généraux de l'agriculture.

Quant au concours de l'État, M. Méline le prévoyait en ces termes :

Il reste à déterminer la nature du concours que l'État devra prêter à ces banques régionales. Il sera inscrit en recette une première somme de 40 millions et une annuité de 2 millions environ.

Devra-t-on mettre ces sommes à la disposition des banques régionales et des banques agricoles mutuelles sous forme de garantie d'intérêt ? Non : la garantie d'intérêt conduit à l'indifférence ou à l'indépendance.

Devra-t-on les subventionner ? La subvention offre une partie des inconvénients de la garantie d'intérêt ; puis, une fois répartie entre les banques existantes, elle ne laisserait aux banques nouvelles, qui viendraient à se créer, qu'une part de plus en plus faible.

Le meilleur système, à notre sens, serait de fournir, au moyen de ce capital, le fonds de roulement nécessaire aux banques, en le mesurant à leur importance. Dispensées de payer un intérêt aux actionnaires, elles pourraient abaisser le taux de celui qu'elles demanderaient aux agriculteurs : c'est le crédit agricole à bon marché.

L'État aurait ainsi à sa disposition un réservoir inépuisable ; quand une banque n'aurait plus besoin de son fonds de roulement, ce fonds serait attribué à une autre banque.

Des centaines de millions pourraient ainsi être mis au service de l'agriculture.

Digitized by Google

Ce projet ne jette pas de poudre aux yeux ; il traite les agriculteurs en travailleurs sérieux, qui savent que le crédit ne se donne pas, mais se gagne (*très bien ! très bien !*), et que l'État n'est pas une providence.

Nous poursuivons non des chimères, mais des réformes utiles et pratiques.

C'est la méthode que j'ai toujours appliquée.

Il n'y a a pas une question agricole : il y a des question agricoles. (*Très bien ! très bien ! au centre.*)

Le problème du crédit en est une. Nous essayerons de le résoudre, et de le bien résoudre.

Je n'ai pas la prétention d'avoir sauvé l'agriculture ; mais j'ai la prétention d'être son ami, très fidèle, très sincère, sans jactance et sans charlatanisme. (*Vifs applaudissements répétés au centre.*)

Après une longue discussion, à laquelle prirent part MM. Marcel Habert, Jules Roche, Jonnart, Rouvier, Leveillé, Codet, Jourdan, Lhopiteau, la Chambre réserva la question du crédit agricole et rejeta la motion déposée par M. Jaurès et qui tendait à l'ajournement de la loi jusqu'au dépôt d'un projet de loi organisant le crédit agricole. La Chambre avait hâte d'ailleurs d'en finir avec ce débat qu'une pluie d'amendements menaçait d'éterniser. Elle dut pourtant y dépenser encore plusieurs séances, et c'est seulement le 1er juillet que l'ensemble du projet fut adopté par 419 voix contre 97.

§ 6. — *Les projets fiscaux du Gouvernement.* — La Chambre aborda au début de juillet, l'examen des projets fiscaux du Gouvernement et en poursuivit la discussion jusqu'à la clôture de la session parlementaire. Le premier de ces projets portait suppression de la contribution personnelle-mobilière et de celle des portes et fenêtres ; en remplacement, il créait une nouvelle taxe d'habitation d'un mécanisme quelque peu compliqué, tendant « à atteindre l'ensemble des facultés des contribuables d'après les signes extérieurs du revenu » et augmentait l'impôt foncier sur les propriétés non bâties. Le second tendait à la remise aux communes du quart du principal de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, c'est-à-dire un peu plus de 25 millions, et compensait cet abandon par un relèvement de la taxe sur les valeurs mobilières. D'après le projet de M. Cochery, les communes auraient dû appliquer ces 25 millions à la suppression de la prestation individuelle ; mais la Commission du budget avait jugé préférable d'affecter ces ressources à la suppression totale ou partielle des centimes additionnels portant sur les quatre contributions directes.

Ces projets furent violemment attaqués, et M. Cavaignac, notamment, s'efforça de démontrer qu'ils n'étaient qu'un trompe-l'œil. M. Krantz, rapporteur de la Commission du budget, lui répondit et présenta brillamment leur défense. Mais le jeu de l'Opposition ne consistait qu'à gagner, ou plutôt qu'à perdre du temps, et il n'y avait pas de raison pour qu'à grands coups d'amendements on n'éternisât la discussion. Là était le danger, parce que la Chambre avait hâte de partir en vacances et que d'autre part il était difficile au Gouvernement de se contenter du vote pur et simple des quatre anciennes contributions directes et d'accepter un nouvel ajournement des réformes financières qui aurait été trop facilement exploité contre lui. Il

Digitized by Google

fallait pourtant prendre un parti, car l'impossibilité apparaissait de plus en plus d'aboutir avant la fin de la session. C'est dans ces conditions que le Gouvernement se résolut à déposer un projet de loi tendant à l'ajournement de la répartition des contributions directes et à la répartition des centimes additionnels départementaux pour 1898. La combinaison consistait, d'une part, à remettre la première opération jusqu'après le vote des Chambres sur la réforme fiscale et à réserver pour une session extraordinaire des Conseils généraux la répartition des contingents entre les arrondissements, et, d'autre part, à donner immédiatement à ces assemblées le droit de régler leur budget des recettes sur la base des principaux des contributions directes de l'année précédente, ainsi qu'elles le font chaque année.

Si le Parlement adoptait, à la rentrée, comme le Gouvernement l'espérait, les projets de réforme qui lui étaient soumis, en y comprenant l'abrogation de l'article 26 de la loi du 8 août, il suffirait aux Conseils généraux, réunis en session extraordinaire, pour effectuer la répartition de l'impôt d'État, d'apporter dans la quotité des centimes votés au cours de leur session d'août, les corrections que comporterait la législation nouvelle, sans avoir à modifier le montant effectif, en recettes et en dépenses, de leur budget de 1898.

L'article unique du projet disposait par son paragraphe premier que la répartition des contributions directes de 1898 serait effectuée par les Conseils généraux dans une session extraordinaire, dont la date serait fixée par décret, dès que le Parlement aurait voté les contributions directes de 1898. Le paragraphe 2 fixait les bases d'évaluation des recettes départementales, en se conformant aux règles suivies chaque année. D'après le paragraphe 3, les centimes départementaux et communaux seraient votés dans les limites et suivant les conditions fixées par la loi du 20 juillet 1896.

L'extrême-gauche combattit ce projet de toutes ses forces et l'on vit successivement à la tribune MM. Millerand, Chiché, Cavaignac, Goblet, reprocher avec véhémence au Gouvernement ce que l'un deux appela « la plus honteuse des banqueroutes » et développer à nouveau une véritable interpellation sur sa politique générale. M. Méline leur répondit, et la Chambre, après avoir déclaré l'urgence, ordonna la discussion immédiate.

C'est à ce moment que M. Gabriel Dufaure déposa un amendement tendant à supprimer le paragraphe 1er de l'article unique, paragraphe ainsi conçu : « Les Conseils généraux répartiront les contributions directes de l'exercice 1898 dans une session extraordinaire ». Et pour préciser sa pensée, M. Dufaure ajouta : « La signification de notre amendement est celle-ci : nous désirons que le Gouvernement nous présente un projet pour le vote des contributions directes, dans la forme habituelle ; nous désirons également que la Chambre prenne l'engagement ferme de discuter aussitôt que possible, les réformes fiscales qu'il propose et le projet d'impôt sur le revenu qui s'y rattache d'une façon toute naturelle ». Par 270 voix contre 245, la Chambre vota l'amendement Dufaure. M. Cochery déclara aussitôt que, pour se conformer aux volontés de la Chambre, le Gouvernement allait déposer un projet de loi sur les contributions directes.

Les radicaux et les socialites avaient voté l'amendement de M. G. Dufaure, ne trouvant pas mauvais, dans l'occasion, d'accepter le concours d'une partie

Digitized by Google

de la droite. M. Millerand s'empressa d'interpréter ce vote selon les intérêts de ses amis et déclara que, puisque la Chambre venait de repousser le projet que le Gouvernement avait apporté pour interrompre la discussion des réformes fiscales, sa volonté évidente était de reprendre son ordre du jour et de poursuivre jusqu'au bout cette discussion. Mais la Chambre ne fut pas dupe de cette habileté, et par 270 voix contre 257, elle refusa d'adopter la motion qui lui était présentée.

Aussi bien, le Gouvernement ne tarda-t-il pas à prouver qu'il ne renonçait point à la réforme fiscale. En déposant, en effet, le projet relatif aux contributions directes, il demanda à la Chambre de réaliser immédiatement le dégrèvement proposé du quart du principal de l'impôt foncier des propriétés non bâties.

La lutte recommença alors toujours aussi ardente. Pour créer, à côté du dégrèvement, les ressources correspondantes, M. Cavaignac déposa un contre-projet qui les demandait à l'impôt sur le revenu. Mais son amendement, combattu par le Gouvernement et par la Commission du budget, fut rejeté ainsi qu'un contre-projet de M. Mougeot. En revanche, la Chambre adopta un amendement de MM. Flandin et Bozérian qui déterminait les bases du dégrèvement. Et l'ensemble du projet, ainsi complété, fut adopté le 20 juillet par 496 voix contre 18.

Au Sénat la discussion ne dura qu'un jour et se termina par un vote conforme à celui de la Chambre à la majorité de 217 voix contre 2.

§ 7. — *Lois diverses.* — Parmi les autres projets ou propositions de lois adoptés par la Chambre il suffira de citer : un projet de loi adopté par le Sénat, tendant à modifier l'art. 174 du Code d'instruction criminelle relatif à l'*appel des jugements de simple police ;* un projet de loi tendant à la *conversion de l'emprunt Malgache de* 1886 et à autoriser la colonie à émettre des obligations amortissables en soixante années garanties par le Gouvernement de la République française ; une proposition de loi sur la *propriété foncière en Algérie* ; un projet de loi tendant à la modification des conditions de perception des *droits de quai* ; une proposition de loi relative au *cumul des pensions accordées à des officiers et assimilés avec des traitements civils* ; un projet de loi portant application à l'île de *Madagascar* et à ses dépendances du *régime douanier* institué pour les colonies françaises par la loi de 1892 ; une proposition de loi sur le *régime* hypothécaire de la *batellerie fluviale* ; une proposition de loi, adoptée déjà par la Chambre des députés, adoptée avec modifications par le Sénat, concernant la fabrication, la circulation et la vente des *vins artificiels* (1) ; une proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant modification de *l'art.* 49 *du Code civil* et qui prescrit que la célébration du mariage sera mentionnée en marge de l'acte de naissance des époux ; un projet et une proposition de loi concernant les primes à la *filature de la soie* et les encouragements à la *sériciculture* et à la filature de la soie ; des propositions de loi tendant à la répression plus sévère des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les *enfants*, et à la modification des articles 309, 310, 311, 331 à 335 et 349

(1) V. la *Revue*, n° de juillet-août 1897, p. 143 et n° de novembre-décembre p. 480 et s.

Digitized by Google

à 353 du Code pénal, ainsi que des lois du 7 décembre 1874, relative aux enfants employés dans les professions ambulantes et du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités et moralement abandonnés ; un projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat, autorisant la Caisse d'assurances en cas de décès à faire des *assurances mixtes* ; un projet de loi relatif aux pouvoirs disciplinaires des administrateurs des *communes mixtes en Algérie* ; un projet de loi portant réduction du droit fixe de recommandation applicable aux *objets affranchis à prix réduit* ; un projet de loi modifiant l'article 18 du décret du 17 vendémiaire an I, relatif à la *vente des navires*, et un autre projet modifiant le décret-loi disciplinaire et pénal du 24 mars 1852, concernant la *marine marchande*. Divers projets : approuvant des *conventions* signées avec le Guatémala, le Pérou et la république de Costa-Rica, pour la protection des *marques de fabrique et de commerce*, et la garantie de la *propriété industrielle* ; portant adhésion de la France aux conventions signées entre la République Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et Costa-Rica, pour la garantie de la *propriété littéraire et artistique* ; portant approbation de la convention passée entre la France, la Belgique et les Pays-Bas, relativement au service de la *Caisse d'épargne* entre les trois pays.

2. Sénat. — § 1. — *Réforme de l'instruction criminelle.* — En dehors du projet de loi relatif au renouvellement du privilège de la Banque de France qu'il adopta tel que le Gouvernement et sa commission le lui apportaient, l'une des deux plus grosses questions étudiées par le Sénat fut celle de la réforme de l'instruction criminelle. Il ne s'agissait point de réformer et de refondre en entier notre Code d'instruction criminelle, mais seulement de modifier quelques-uns de ses articles et de parer aux nécessités les plus urgentes en attendant qu'un nouveau code fût élaboré. La réforme projetée n'en était pas moins de la plus haute importance : elle avait pour but de donner des garanties suffisantes à la liberté individuelle, trop aisément sacrifiée, d'abréger la détention préventive, de restreindre les pouvoirs à peu près illimités des juges d'instruction, enfin d'en finir avec notre vieux et déplorable système de procédure secrète. La nécessité d'une pareille réforme était surabondamment démontrée par de nombreux abus, souvent constatés et dont quelques-uns avaient fait l'objet de débats parlementaires. Aussi les divergences d'opinions ne portaient-elles pas sur le principe même d'une réforme, mais sur les moyens de la faire pratique et pour éviter un excès de ne pas tomber dans un autre.

Le projet de la commission sénatoriale ne comportait qu'une dizaine d'articles. Tout d'abord il édictait certaines prescriptions conformes à la volonté déjà exprimée du Sénat et de la Chambre : défense au juge d'instruction de siéger dans les affaires instruites par lui ; obligation d'interroger l'inculpé aussitôt après son arrestation et de l'aviser de son droit de choisir un conseil ; limitation de la durée de la mise au secret ; droit accordé à l'avocat de prendre communication du dossier la veille de chaque interrogatoire. Mais, allant encore plus loin, la commission demandait que l'avocat fût admis à l'interrogatoire même et aux confrontations. Elle s'appuyait,

Digitized by Google

pour réclamer cette innovation, sur de hautes autorités. Cette proposition, en effet, avait été présentée par la commission de 1878, présidée par M. Dufaure ; elle se trouvait dans le projet élaboré par M. Le Royer, en 1879 ; elle avait été votée, depuis 1884, par toutes les Chambres ; elle figurait enfin dans la proposition de M. Constans et dans le dernier projet du gouvernement. Elle n'en était pas moins vivement combattue. La cour de cassation avait reconnu la nécessité de pourvoir l'inculpé, dès le début de l'instruction, d'un défenseur avec lequel il pourrait communiquer, aussitôt après son arrestation et pendant toute la durée de l'information, sauf dans des cas exceptionnels. Mais elle n'admettait pas la présence de l'avocat aux interrogatoires.

M. Trarieux, puis M. Darlan se prononcèrent en faveur de l'opinion émise par la cour de cassation. Dans un remarquable discours, que le Sénat écouta avec faveur, l'honorable sénateur de la Gironde s'efforça de démontrer qu'en admettant la présence de l'avocat à tous les interrogatoires, on risquerait de passer d'un excès à l'autre. Dans cette innovation, certainement dangereuse pour la défense sociale et non sans inconvénients peut-être pour le barreau, il ne voyait pas même que tout fût avantage pour l'inculpé. Lorsqu'en effet celui-ci arrive aujourd'hui à l'audience publique, il doit être présumé innocent jusqu'à preuve complète du contraire. Pourra-t-il en être de même si les faits qui lui sont reprochés ont déjà donné lieu à un débat contradictoire dans le cabinet du juge ? Sa comparution devant la cour d'assises où le tribunal correctionnel ne laissera-t-elle pas supposer une sorte de premier jugement et ne fera-t-elle pas naître une grave présomption de culpabilité ?

M. Eugène Guérin proposait un moyen terme : il demandait que l'avocat fût admis à l'interrogatoire définitif, mais seulement à celui-là et que le juge d'instruction eût le droit de refuser communication du dossier à la défense jusqu'à la veille de cet interrogatoire.

M. Constans s'attacha à combattre les deux amendements de M. Guérin et à défendre son propre projet d'instruction contradictoire. Dans un discours plein d'esprit et de verve, nourri de faits et émaillé d'anecdotes, l'honorable sénateur de la Haute-Garonne mit en lumière tous les vices de l'instruction secrète et tous les abus qu'elle rend possibles, puis montra, qu'au contraire de ce qu'on avait soutenu, son projet était parfaitement applicable. L'accueil que le Sénat fit à ce discours permit de préjuger de l'issue de la lutte : à n'en pas douter, la grande majorité de la Haute Assemblée partageait l'opinion de la commission et de M. Constans, c'est en vain que MM. Dauphin, Monsservin, Trarieux, que le garde des sceaux lui-même tentèrent à nouveau de faire prévaloir la thèse de la Cour de Cassation. Le Sénat se prononça en faveur de la présence de l'avocat aux interrogatoires de son client (art. 6), la procédure devant être mise à la disposition du défenseur la veille de chaque interrogatoire (art. 7).

M. le juge d'instruction Le Poittevin ne fut pas sans contribuer à ce résultat. Au cours de ses critiques relatives au système actuel, M. Constans avait, à plusieurs reprises, fait allusion à l'instruction de l'affaire Arton. Il avait, d'une part, affirmé qu'un substitut assistait à tous les interroga-

Digitized by Google

toires et parfois même y prenait la parole ; d'autre part, il avait protesté contre les communications faites à une commission de la Chambre au sujet de l'information en cours et de la mise en cause de certains personnages politiques qui n'étaient pas poursuivis. M. Bérenger, interrompant l'orateur, s'était écrié : « Il n'est pas possible de prendre pour modèle ce qui se passe dans l'affaire Arton où tout est irrégulier ! » A la suite de ces propos, M. Le Poittevin avait cru pouvoir adresser à M. Bérenger une lettre de protestation très vive qu'il communiqua à la presse. Cette façon d'entamer directement un dialogue public avec un membre du Parlement par dessus la tête du procureur général et du garde des sceaux fut appréciée avec sévérité et les partisans de l'instruction contradictoire ne manquèrent pas d'en tirer argument.

Ce n'est pas sans peine cependant que l'ensemble du projet fut adopté. Le Sénat écarta un grand nombre d'amendements, mais il parut pourtant vouloir laisser la porte ouverte à des modifications en décidant que la loi serait soumise à une seconde lecture. Cette nouvelle épreuve ne présenta d'ailleurs aucun intérêt, il n'y eut même pas de discussion.

§ 2. — *La question des octrois.* — Cette question vint le 3 juin à l'ordre du jour au Sénat. M. Bardoux, rapporteur qui prit seul la parole dans la discussion générale, fit l'exposé de l'état dans lequel se présentait la discussion. En mai 1893, la Chambre avait voté un premier projet dont l'article premier, ainsi conçu, renfermait toute la réforme :

« Les communes auront le droit de remplacer leurs octrois, en tout ou en partie, sous réserve de l'approbation législative par des taxes directes.

« Ces taxes ne devront être prélevées que sur des propriétés ou objets situés sur la commune ou les revenus en provenant. Elles devront s'appliquer à toutes les propriétés, objets ou revenus de la même nature. Elles devront être proportionnelles. »

C'est sur ce texte que la commission sénatoriale, avait d'abord délibéré et déposé un rapport. Mais la législature ayant pris fin sans que ce rapport fût discuté, la Chambre des députés, vota le 22 novembre 1895, un nouveau projet de loi différant essentiellement du premier et dont le texte était le suivant :

« Les communes devront supprimer leurs droits d'octrois sur les boissons hygiéniques, au plus tard le 31 décembre de l'année qui suivra celle au cours de laquelle la présente loi sera promulguée.

« Elles pourront supprimer en tout, ou en partie les autres droits d'octroi.

« Elles devront choisir leurs taxes de remplacement sous réserve de l'approbation législative.

« A partir de la promulgation de la présente loi, il ne pourra être établi d'octroi, ni fait aucun relèvement de taxes, sauf sur l'alcool, dans aucune commune. »

C'est à ce second projet que répondait un rapport supplémentaire distribué au Sénat en 1896.

La commission sénatoriale avait examiné successivement les points suivants :

Digitized by Google

Convenait-il de supprimer au moins tous droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ? Et, à défaut de suppression complète, ne devait-on pas alléger ces droits dans une proportion notable ?

Sur le premier point, M. Bardoux constatait qu'au cours de l'enquête ouverte par la commission, les maires des principales villes de France entendus, s'étaient montrés théoriquement peu éloignés de la suppression des octrois, mais que tous, sans exception, s'étaient déclarés embarrassés pour les remplacer. L'un d'eux, le maire de Lyon, avait affirmé que pour faire une réforme sérieuse des octrois, il fallait que l'État abandonnât une partie de la matière imposable. C'est ainsi qu'on avait procédé en Belgique ; mais la commission sénatoriale avait dû reconnaître impossible en France l'application de ce système et, comme il n'en apparaissait pas d'autre qui fût pratique et réalisable, il avait fallu renoncer à la suppression totale des octrois.

On avait dû renoncer de même à dégrever complètement les boissons hygiéniques, mais la commission avait jugé possible de diminuer dans des proportions importantes, les taxes d'octroi qu'elles supportent, sans troubler les budgets des conseils municipaux, et en les remplaçant par des taxes que l'administration avait expérimentées.

Elle proposait donc de dégrever les boissons hygiéniques dans les communes à octrois des départements, jusqu'à concurrence d'une somme de 16.025.000 francs, soit 34 p. 100 ; de décider que les tarifs d'octroi pour les vins et les cidres ne pourraient désormais dépasser certains chiffres maxima. Pour remplacer ces 16 millions, la commission proposait d'abord d'établir une nouvelle taxe sur l'alcool, égale au double des droits actuels d'entrée, décimes compris, et elle ne mettait pas en doute que cette nouvelle taxe pût être facilement établie, même après les 205 francs réservés à l'État, pour la réforme de la loi des boissons. Cette taxe étant insuffisante, il y serait ajouté, en sus du droit de licence pour le compte de l'Etat, une licence municipale sur les débitants, composée d'un droit fixe et d'un droit proportionnel de un trentième de la valeur locative des locaux occupés.

Restait la question des octrois de la ville de Paris, dont le produit se chiffre par 155 millions, dont 58 millions fournis par les boissons hygiéniques. La commission proposait de réduire les droits à 4 francs pour les vins, à 2 francs pour les cidres et à 5 francs pour les bières, ce qui donnerait un dégrèvement de 62 p. 100, et ne fournirait à l'octroi qu'une somme de 21.656.000 francs. Ce dégrèvement serait compensé d'abord par une augmentation de la taxe d'octroi sur l'alcool de 81 fr. 20, et l'établissement d'une surtaxe municipale sur les marchands de vins à Paris, au nombre de 27.000, licence comprenant un droit fixe et proportionnel égal au trentième du loyer. Viendraient ensuite une surtaxe sur les vins en cercles qui titrent plus de 10 degrés ; sur les vins en bouteilles, dits vins de luxe et sur les vins de Champagne. La ville de Paris serait, en outre, autorisée à percevoir à son profit certaines taxes directes, qui sont inscrites au budget de l'État, sous le nom de taxes assimilées : droits sur les chiens, sur les billards, sur les cercles, sur les vélocipèdes et sur les voitures ; enfin, il lui serait permis d'imposer 16 nouveaux centimes. En résumé, la commission

Digitized by Google

proposait un dégrèvement de 53.068.000 francs. L'hectolitre de vin qui paye actuellement 19 francs de droits, ne payerait plus que 5 fr. 50 : 1 fr. 50 pour l'État, comme droit de circulation, et 4 francs pour l'octroi.

Malgré sa limitation, cette réforme était extrêmement importante. Il suffit pourtant de deux séances au Sénat, pour l'examiner en détail ; il est vrai, qu'il avait refusé de lui accorder le bénéfice de l'urgence, et que dès lors, une seconde délibération devait avoir lieu ; mais la discussion en seconde lecture fut encore plus courte et, le 25 juin, l'ensemble du projet était adopté.

§ 3. — *Lois diverses.* — Parmi les autres lois discutées et adoptées par le Sénat il y a lieu de citer : la proposition de loi relative aux *vins artificiels* dont il modifia le texte accepté par la Chambre ; un projet de loi relatif à la *santé publique* ; une proposition de loi sur la militarisation des guetteurs d'*électro-sémaphores* ; un projet de loi tendant à l'organisation des *quatrièmes bataillons*; une proposition de loi tendant à appliquer la loi du 30 juin 1894 aux délégués à la *sécurité des ouvriers mineurs* ; le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, tendant à modifier l'art. 48 de la loi du 13 mars 1875 relative à la constitution des *cadres et effectifs de l'armée active et de l'armée territoriale* ; le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, concernant la répression de la fraude dans *le commerce du beurre et de la margarine* ; le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant approbation : 1° de l'acte additionnel du 4 mai 1896, modifiant les article, 2, 3, 5, 7, 12, 20 de la convention internationale conclue à Berne, le 9 septembre 1886, pour la protection de la *propriété littéraire et artistique* ainsi que les nos 1 et 4 du protocole de clôture annexé à cette convention ; 2° de la déclaration du 4 mai 1896, interprétant certaines dispositions de la même convention et de l'acte additionnel précité ; le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, tendant à modifier en faveur des hommes auxquels il aura été fait application de la loi du 26 mars 1891, les articles 5, 58 § 10 et 59 de la loi du 15 juillet 1889 sur le *recrutement de l'armée* ; le projet de loi ayant pour objet de modifier la loi du 2 août 1882 sur la répression des *outrages aux bonnes mœurs* ; la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, ayant pour but de donner à la femme majeure et jouissant de ses droits civils le droit d'être *témoin dans les actes de l'état civil* (1) ; la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, ayant pour objet de modifier le § 8 de l'article 16 du décret du 21 février 1852, relatif aux droits électoraux des officiers *ministériels destitués* ; le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, adopté avec modifications par le Sénat, modifié par la Chambre des députés, relatif au recouvrement des *frais dus aux notaires, avoués et huissiers* ; le projet de loi adopté par la Chambre des députés tendant à proroger pour six mois les dispositions de la loi du 25 juin 1890, relative aux pouvoirs disciplinaires attribués aux administrateurs de communes mixtes en Algérie pour la répression des *infractions spéciales à l'indigénat.*

(1) Allant plus loin que la Chambre qui avait déjà voté cette réforme, le Sénat l'étendit aux actes notariés, avec cette seule restriction que le mari et la femme ne pourront être témoins ensemble dans un testament.

Digitized by Google

Signalons enfin l'adoption à l'unanimité de conclusions du rapport de M. Labiche sur les modifications à introduire dans la législation et l'organisation des divers services de l'Algérie. Ces conclusions se résumaient ainsi :

1° Modifier le décret du 30 septembre 1878 dans le sens du projet présenté par l'administration algérienne ;

2° Donner suite au projet de loi sur le crédit des colons, adopté par le Sénat dans sa séance du 16 mai 1882 ;

3° Développer la colonisation en faisant appel de plus en plus à l'initiative individuelle.

On voit qu'en somme l'œuvre législative de cette session a été considérable, malgré le temps perdu en débats superflus. Cela prouve que si la Chambre consentait à réformer son règlement comme le demandent quelques-uns de ses membres les plus qualifiés et à adopter une méthode de travail qui lui permît d'employer utilement toutes ses séances, les sessions extraordinaires pourraient cesser d'être aussi ordinaires que les autres, sans qu'aucune loi utile restât en souffrance. Tout le monde y gagnerait : le Parlement qui se renforcerait d'hommes compétents et laborieux auxquels on ne saurait demander d'abandonner leurs affaires durant presque toute l'année, le Gouvernement qui n'étant pas toujours sur la brèche pour se défendre aurait le temps de gouverner, et le pays enfin qui s'énerve et souffre de tant de vaines agitations.

ZÉDYX.

Digitized by Google

SUISSE (1897)

SOMMAIRE. — I. Le plébiscite contre la Banque d'Etat. — II. Conseil fédéral. — III. Amendements constitutionnels. — IV. La grève des employés du chemin de fer du Nord-Est. — V. La loi sur l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer par la Confédération.

I. LE PLÉBISCITE CONTRE LA BANQUE D'ÉTAT. — La forme démocratique du gouvernement sur laquelle repose tout l'édifice constitutionnel de l'Etat helvétique a subi, de nos jours, une transformation essentielle. De représentative qu'elle était, elle est devenue directe. Et la Suisse, entrée à la suite d'une initiation plus ou moins longue, selon les lieux et les traditions historiques de ses divers cantons, dans l'âge de la démocratie, est arrivée à la phase de la démocratie pure.

Ce pas en avant, d'une importance capitale, et qui a eu pour conséquence de transformer dans notre pays les conditions mêmes de la lutte politique, a été accompli, en 1874, par l'introduction dans la constitution fédérale revisée d'un seul article, de beaucoup moins d'apparence que de portée.

« *Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si* « *la demande en est faite par 30.000 citoyens...*»

Tel est l'extrait de naissance du fameux Referendum suisse dont on parle aujourd'hui dans le monde entier. Le système de l'appel au peuple fonctionnait déjà, il est vrai, sous diverses formes dans un certain nombre de cantons. Mais sa renommée n'avait guère dépassé leurs frontières. On ignorait presque absolument, à l'étranger, l'institution dont le nom latin elliptique et singulier a conquis le droit de cité dans toutes les langues modernes et qu'on trouve, depuis quelques années, sous la plume des publicistes des pays les plus divers. Ce qu'on ne sait pas assez, c'est que la consécration de cette nouveauté constitutionnelle, inscrite au beau milieu du chapitre consacré aux attributions de l'Assemblée fédérale, était, comme du reste toute l'œuvre de la législature élue à la fin de 1872, le résultat d'un compromis. Un premier projet de constitution, qui eût transformé de fait la Confédération en un Etat unitaire, venait d'être repoussé par le corps électoral, seul dépositaire du pouvoir constituant. Dans les Conseils, renouvelés pour en présenter un autre, le parti de la centralisation avait dû composer avec les champions du droit historique des Etats. Et l'entente s'était faite, à la fois, par l'ajournement des dispositions les plus radicales du projet impopulaire et par la concession aux partisans de la démocratie avancée et aux représentants des traditions cantonalistes, de l'article qu'on vient de lire. A ce point de vue, l'article nouveau, déjà inscrit du reste, quoique sous une forme un peu différente, dans le texte élaboré par l'assemblée précédente, pouvait être présenté comme l'adap-

Digitized by Google

tation aux exigences de la démocratie fédérative du vieux droit de renvoi dont jouissaient les délégués aux anciennes diètes, de ce droit de voter *ad referendum* qui avait servi tant de fois aux députations cantonales à réserver la décision suprême de leurs mandants.

« Nous augmentons considérablement les pouvoirs de la Confédération. Nous engageons la République dans une voie où vous ne nous suivez qu'à regret, en regardant en arrière. Laissez-nous tenter l'expérience que nous croyons inséparable des progrès de nos institutions, essentielle à la prospérité de la patrie. Nous vous concédons, sinon une part à la direction que nous estimons nous être confiée et maintenue par la majorité du peuple, du moins le moyen d'arrêter notre marche toutes les fois que vous la jugerez contraire au vœu populaire. Nous conduirons le char de l'Etat. Mais nous vous mettrons dans la main, à défaut du timon, le frein, un frein puissant dont vous pourrez provoquer à votre gré l'action modératrice ».

C'est ainsi qu'on peut crayonner, figurer pour les yeux, sous une de ses faces multiples, la teneur de l'offre acceptée en 1874. Dès lors, indépendamment des plébiscites constituants déjà prévus par la constitution de 1848, le *referendum* a été provoqué sur une vingtaine de lois fédérales importantes, dont plus de la moitié ont été rejetées par le corps électoral. L'exercice du droit de referendum est devenu le recours ordinaire et efficace des minorités. Comme ce recours est toujours suspendu sur les actes de l'Assemblée fédérale, comme toutes les questions de quelque portée politique sont généralement renvoyées à la décision suprême du corps électoral, le peuple suisse est devenu l'arbitre de ses propres destinées, dans une mesure en laquelle aucun peuple moderne ne l'a encore été. Est-ce pour son bien ? — Telle est la question qu'on se pose, au près et au loin, chaque fois qu'un nouvel appel est fait à la voix souveraine de cette majesté qui n'a pas d'ancêtres. En Suisse on peut dire que l'opinion est faite à cet égard. L'expérience a été favorable. Le *referendum* est entré plus rapidement qu'aucune autre institution politique dans les mœurs des populations. Et il est considéré actuellement, par les hommes de tous les partis, comme ayant pris une place dans la vie publique qu'il ne vient à l'idée de personne de remettre en question.

Le 28 février 1897, les électeurs suisses ont eu à se prononcer sur une de ces questions vitales, dont la solution dans un sens contraire au véritable intérêt du pays peut l'entraîner, pour de longues années, sur un chemin fatal. La réponse qu'ils y ont faite, absolument opposée au vœu de la majorité de leurs représentants, a été saluée avec un cri de soulagement par les principaux intéressés et par tous les hommes compétents qui l'envisageaient, en dehors de toute préoccupation de parti, à un point de vue purement technique. On peut dire que rarement décision souveraine a été attendue avec plus d'anxiété par le monde des affaires.

Il s'agissait de la Banque d'Etat, construite à Berne, sur un plan emprunté au gouvernement russe, pour être mise à la place des diverses banques de circulation, tant cantonales que particulières, qui existent dans les principales villes de Suisse. Dans le débat, pour et contre la loi sortie

Digitized by Google

des bureaux du département fédéral des Finances et adoptée par les Chambres, deux opinions principales s'étaient trouvées en présence : celle des politiques de la majorité, celle des économistes. Le peuple a préféré l'avis des économistes.

Voici l'historique de la question. Il faut remonter, pour en bien suivre les phases, jusqu'à la grande revision constitutionnelle de 1874. A cette époque, tout en prévoyant l'uniformisation par voie législative du système d'émission et de remboursement des billets de banque, l'Assemblée fédérale s'était interdit simultanément la constitution d'un monopole quelconque d'émission et l'établissement du cours forcé. Cette disposition restrictive, singulière quant au premier point, s'explique par le fait qu'au sein de la législature constituante on avait formulé un projet de Banque fédérale. Pour y rallier l'opinion des adversaires de la centralisation, il avait été spécifié que cette banque aurait le droit de créer des billets, mais non un droit exclusif de celui des banques cantonales existantes. Au cours des débats, le texte prévoyant l'institution nouvelle avait disparu à la suite d'un scrutin de détail, tandis que l'interdiction générale dont il avait été la cause occasionnelle était demeurée.

Les dispositions ci-dessus résultent de l'art. 39 de la constitution de 1874.

L'uniformisation prévue dans le premier paragraphe de cet article a été réalisée par une loi sur les billets de banque. A teneur de cette loi, les établissements qui veulent jouir du droit d'émission sont soumis à la surveillance de l'autorité fédérale. Des conditions très strictes leur sont imposées pour la garantie de leur circulation, en particulier la limitation de celle-ci au double de leur capital, l'obligation d'avoir une encaisse métallique distincte, égale à 40 0/0 au moins du montant des émissions, la publicité des bilans et l'obligation de fournir des états hebdomadaires à un inspectorat général officiel. Le type des billets suisses est unique. Ils sont acceptés indistinctement par toutes les banques, avec l'aide d'un bureau central de compensation.

Ce régime de décentralisation financière, tempérée par l'uniformité des règlements, est assez avantageux aux affaires locales des places où sont situés les établissements qui font l'émission. Il l'est beaucoup moins par contre dans le domaine des échanges, non seulement internationaux, mais même seulement intercantonaux. Quinze ans d'application ont permis de relever des inconvénients dont l'importance a rallié peu à peu à la Banque centralisée l'opinion de la majorité qui y était hostile en 1874.

Les diverses banques qui émettent des billets ne sont pas toutes, comme celles de St-Gall, de Bâle et de Genève, des banques d'escompte exclusivement. La plupart se livrent à d'autres opérations et par suite leurs disponibilités ne sont pas uniquement affectées à la garantie du chiffre de leur émission. Il en résulte, en dépit de la rigueur des règlements fédéraux, une inégalité de valeur réelle entre les billets, dont le type extérieur seul est uniformisé. Cela donne lieu a des pertes de change. En outre, et ceci est un inconvénient dont on a particulièrement souffert ces dernières années, le chiffre de la circulation fiduciaire de premier ordre a baissé dans des

Digitized by Google

proportions fâcheuses pour le commerce. Les conditions générales, très strictes, qu'il a fallu poser à l'émission des billets ont rendu cette opération onéreuse aux établissements mêmes qu'on désirerait le plus voir s'y livrer. Les banques d'escompte pures, qui pourraient l'effectuer à moins de frais sans danger pour le public, étant soumises aux mêmes règlements que les banques d'autres catégories, s'abstiennent de faire usage à cet égard de toute l'étendue de leur droit, tandis que celles dont l'activité multiple offre une garantie moindre épuisent volontiers toute leur compétence d'émission. Enfin les variations locales du taux de l'escompte, notablement plus élevé dans les régions agricoles que sur les places commerciales, ont fait sentir le besoin d'un établissement central, pouvant contribuer à régulariser le marché de l'argent sur toute l'étendue du territoire suisse.

Depuis un certain nombre d'années, le gouvernement fédéral s'occupe de cette grave question. L'art. 39 de la loi fondamentale de 1874 a été remplacé, en 1891, par un amendement constitutionnel dont il est nécessaire de rappeler le texte complet.

« *Le droit d'émettre des billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire appartient exclusivement à la Confédération.*

« *La Confédération peut exercer le monopole des billets de banque au moyen d'une banque d'Etat placée sous une administration spéciale, ou en concéder l'exercice, sous réserve du droit de rachat, à une banque centrale par actions à créer, qui serait administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération.*

« *La banque investie du monopole aura pour tâche principale de servir en Suisse de régulateur du marché de l'argent et de faciliter les opérations de paiement.*

« *Le bénéfice net de la banque, déduction faite d'un intérêt ou d'un dividende équitable, revient au moins pour les deux tiers aux cantons.*

« *L'acceptation obligatoire des billets ne pourra être décrétée par la Confédération qu'en cas de nécessité en temps de guerre* ».

Quant à la nature de l'institution à créer, les termes employés laissent une large place à l'interprétation législative. On ne peut s'empêcher d'y remarquer un manque de précision singulier dans une matière aussi importante, défaut qu'il n'est possible d'expliquer que par des considérations de diplomatie parlementaire. Au cours des débats auxquels donna lieu le projet du gouvernement, on jugea opportun d'y introduire une formule laissant le champ libre aux espérances de ceux qui souhaitent la concentration de tous les pouvoirs à Berne et qui désiraient voir le pays faire l'expérience de la banque d'Etat pure. Ce n'était le vœu ni du commerce, ni de l'industrie suisses, ni du gouvernement fédéral lui-même. Voici en effet dans quels termes ce dernier avait introduit son projet devant les Chambres.

« Toutes les grandes banques d'émission centralisées de l'Europe, avec « ou sans monopole, telles que la Banque nationale de Belgique, la Ban- « que de l'Empire allemand, la Banque d'Angleterre, la Banque de France, « la Banque nationale italienne, la Banque des Pays-Bas, la Banque de « Norwège, la Banque d'Autriche-Hongrie, la Banque nationale de Rou-

Digitized by Google

« manie, la Banque d'Espagne etc., etc., à la seule exception de la Banque « de l'Empire russe, sont instituées sur la base de l'exploitation privée. « L'introduction du monopole des billets est une innovation d'une portée « économique tellement considérable, qu'il y aurait pour le moins de « sérieuses objections à ce que l'on essaie de suivre une autre voie que « celle qui partout ailleurs a conduit au but.

« Les influences politiques ne peuvent être que nuisibles lorsqu'il s'agit « de la solution de questions purement économiques et, selon toute pro- « babilité, ces influences se feraient plus facilement sentir sur la banque « d'Etat. Les intérêts politiques et économiques ont chacun leurs points « de vue particuliers qui ne pourraient être confondus sans se nuire les « uns aux autres ; on n'a pas même besoin de songer à la possibilité de « voir la banque utilisée à son détriment comme arme dans la lutte des « intérêts politiques, ou à la tentation, à laquelle les adversaires politi- « ques des personnes à la tête de la direction pourraient être exposés, « d'attaquer la banque d'Etat et son crédit.

« Sous le régime de la banque privée, le crédit de l'Etat et celui de la « banque peuvent rester indépendants l'un de l'autre ; sous celui de la « banque d'Etat, ils sont solidaires. La banque privée peut subsister par « elle-même ; elle ne doit pas avoir besoin de la garantie de l'Etat, pas « plus que n'en jouissent les banques d'émission privées et centralisées « des Etats étrangers.

« La forme qui semble convenir le mieux pour notre pays serait, ainsi « que cela existe ailleurs, une banque privée, placée sous la surveillance « efficace de l'Etat et à la direction de laquelle ce dernier coopérerait de « concert avec les représentants du commerce et des intérêts directs. « C'est sous cette forme qu'elle pourra le mieux tenir le juste milieu « entre les intérêts de l'Etat, les intérêts économiques généraux et les « intérêts particuliers du commerce qu'elle est appelée à servir. C'est elle « qui pourra offrir le plus de garanties pour l'accomplissement de la « grande tâche économique qui lui incombe, sans être entravée par des « influences étrangères à la chose.

« Sous cette forme enfin, la banque privée permet de donner à l'Etat, « c'est-à-dire à la Confédération et aux Cantons, une participation aux « bénéfices sans qu'il ait à supporter les pertes éventuelles, tandis qu'avec « la banque d'Etat les bénéfices et les pertes lui reviendraient.

« Mais la raison majeure qui engage le Département des finances à se « déclarer pour une banque ayant le caractère privé réside dans le fait « que, d'après le droit international, la propriété privée est protégée en « cas de guerre, tandis que la propriété de l'Etat devient la proie de l'en- « vahisseur (1) ».

Le président de la Confédération, Louis Ruchonnet, qui signait ce message, avait pris une large part à sa rédaction. Ses collègues au Conseil fédéral étaient alors MM. Welti, Schenk, Droz, Hammer, Deucher et Hauser. Le peuple suisse ratifia l'amendement qu'on vient de lire, confiant

(1) *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de l'article 39 de la constitution fédérale* (Du 30 décembre 1890).

Digitized by Google

dans les assurances formelles que lui donnaient ses magistrats, ayant trouvé sous leur plume autorisée l'affirmation non équivoque qu'on saurait le garder des aventures.

Une minorité cependant — et dans la Suisse romande cette minorité avait rallié les suffrages négatifs d'une majorité — voyait d'un mauvais œil, dans l'article constitutionnel en question, le mot menaçant de Banque d'Etat. Les bonnes intentions ne valent qu'à condition que ceux qui les manifestent restent les maîtres de satisfaire à leurs promesses le jour de l'échéance. Or il arriva que la majorité du Conseil fédéral qui avait si nettement manifesté, en 1890, son aversion pour le système de la Banque d'Etat ne se retrouva plus, lorsqu'il s'agit, après bien des hésitations, de soumettre enfin aux Chambres une loi d'exécution. Trois démissions, et coup sur coup, deux deuils douloureux avaient décapité le gouvernement fédéral. Cinq sièges sur sept avaient dû être repourvus dans l'espace de peu d'années. Une majorité d'hommes nouveaux était arrivée aux fauteuils. Lorsque la décision relative à la question si longtemps demeurée en suspens dut être mise aux voix, l'opinion favorable à l'essai d'une banque d'Etat pure prévalut. Sous l'impulsion du gouvernement, le principe fut admis par les deux Chambres dans le courant de 1895 et, en juin 1896, une loi conforme fut adoptée malgré les efforts d'une minorité énergique.

L'économie de cette loi à laquelle est attaché le nom de M. le conseiller fédéral Hauser, chef du département des Finances, est la suivante.

« Une Banque de la Confédération suisse » (Schweizerische Bundesbank) est instituée à Berne, investie du monopole de l'émission des billets de banque et chargée du service de la trésorerie de l'Etat, en tant que ce service lui est confié. La Confédération répond de tous les engagements de sa banque.

La constitution du fonds capital, fixé à 25 millions et susceptible d'être porté à 50 millions par décision des Chambres, n'est pas accessible à l'épargne privée ; elle est réservée à la participation de la Confédération et des cantons, à raison de deux cinquièmes pour ceux-ci et de trois cinquièmes pour celle-là.

Les opérations de la Banque sont limitées à l'émission des billets, aux virements et à l'escompte. La couverture de la circulation est en espèces ou en lingots d'or, pour un tiers et, pour les deux autres tiers, en bons effets de commerce(deux signatures).

La régence est attribuée à un comité de direction nommé par le Conseil fédéral, auquel appartient également la nomination des directions locales chargées de la gestion des succursales, et à une autorité de surveillance et de contrôle, le conseil de banque, assisté de comités locaux. Le gouvernement exerce une action prépondérante dans le recrutement et dans l'organisation de ce conseil.

La haute surveillance appartient à l'Assemblée fédérale.

La loi était à peine publiée, en date du 18 juin 1896, dans la *Feuille fédérale*, qu'un mouvement référendaire se dessinait dans le pays sous les auspices de cette même *Union suisse du commerce et de l'industrie* qui avait été l'instigatrice de l'amendement constitutionnel de 1891 et qui

Digitized by Google

n'entendait pas suivre les autorités fédérales dans leur évolution. On savait du reste que trois membres du Conseil fédéral, MM. Zemp, Ruffy et Lachenal, avaient fait minorité. On avait vu, au Conseil national, le centre, la droite, à quelques exceptions près, et toute la députation radicale de la Suisse romande se séparer sur ce point du parti gouvernemental et voter contre le projet Hauser, tandis qu'au Conseil des Etats ce projet ne réunissait que tout juste 20 voix contre 17 et 3 abstentions. Le chiffre requis de 30.000 signatures, fut rapidement atteint, plus que doublé, et la consultation populaire demandée fut fixée au 28 février 1897.

Elle a donné les résultats suivants :

	Oui.	Non.
Zurich	36.954	29.117
Berne	45.098	22.696
Lucerne	7.623	13.162
Uri	372	3.027
Schwytz	871	4.682
Obwald	109	1.577
Nidwald	284	1.538
Glaris	3.319	1.804
Zoug	884	1.416
Fribourg	3.337	16.483
Soleure	6.288	6.633
Bâle-Ville	4.430	2.784
Bâle-Campagne	3.168	2.371
Schaffhouse	4.832	1.833
Appenzell Rh.-Ext.	5.001	3.507
Appenzell Rh.-Int.	548	1.886
St-Gall	17.539	22.498
Grisons	5.533	10.485
Argovie	20.424	16.203
Thurgovie	10.931	5.464
Tessin	6.335	7.664
Vaud	4.462	40.504
Valais	1.247	16.660
Neuchâtel	3.244	11.984
Genève	2.931	9.946
Total	195.764	255.984

On voit par ces chiffres que la loi a été repoussée à une majorité de plus de 60.000 voix. Le vote des cantons, comme tels (14 1/2 contre 7 1/2), n'entre pas en ligne de compte, puisqu'il s'agit d'un referendum législatif et non d'un plébiscite constituant. Ceci n'empêche pas de remarquer les quarante mille *non* du canton de Vaud, qui ont été, comme on l'a dit, le coup d'assommoir sous lequel est tombée, pour ne plus se relever, la banque politique des Conseils. La constitution cantonale de l'Etat de Vaud prévoit que, dans chaque session ordinaire de la législature locale, et cha-

Digitized by Google

que fois que le gouvernement le juge utile, le Grand Conseil est nanti par le Conseil d'Etat des questions importantes en matière fédérale. Cette disposition permet aux autorités vaudoises, par la simple manifestation de leur avis, d'exercer une influence, souvent considérable sur le vote fédéral de leurs administrés. Dans le cas particulier, cet avis a été formulé dans une proclamation, rendue publique, à la veille de la consultation populaire et dont le texte complet me semble devoir être mis sous les yeux des lecteurs de la *Revue* qui s'intéressent aux particularités de notre procédure référendaire. Il contient du reste la somme des arguments qui ont entraîné la décision négative du peuple suisse et me dispensera d'y revenir.

« Très chers concitoyens ;

« Le 28 février vous êtes appelés à vous prononcer, par oui ou par non, « sur la loi fédérale du 18 juin 1896 créant une Banque de la Confédération « suisse.

« Le Grand Conseil, s'occupant dans sa dernière session des affaires « fédérales, conformément à l'art. 52 de la Constitution du canton de « Vaud, a décidé de vous recommander un vote négatif.

« Il ne méconnaît pas l'utilité d'une Banque centrale et n'entend point « s'opposer à la mise en vigueur de l'art. 39 revisé de la Constitution « fédérale.

« Mais il estime qu'entre tous les systèmes proposés, celui qui a été « adopté par les Chambres fédérales est dangereux pour le crédit de la « Confédération suisse, et qu'il méconnaît les principes qui sont à la base « de notre Etat fédératif.

« La loi soumise à votre verdict institue une Banque d'Etat pure et « l'art. 2 déclare que la Confédération répond de tous les engagements de « la Banque, en tant que ses moyens propres seraient insuffisants. Cette « loi confond ainsi le crédit de la Suisse avec le crédit de la Banque et « engage la responsabilité illimitée de la Confédération, quelles que soient « les pertes que la Banque pourrait subir. Le nouvel institut financier « sera doté d'emblée d'un capital de 25 millions qui sera porté rapidement, « par une simple décision des Chambres, à 50 millions. Il courra tous les « risques inhérents aux banques et aux grandes entreprises financières. Il « pourrait subir des pertes énormes et c'est sans nécessité que la Confédé- « ration vient à l'avance offrir sa garantie absolue, dans les éventualités « les plus fâcheuses, alors qu'un capital limité et une responsabilité « limitée suffiraient pour faciliter le commerce et l'industrie.

« Le Conseil fédéral lui-même ne peut disposer des ressources de la « Confédération sans autorisation spéciale des Chambres, par la voie du « budget ordinaire ou à l'aide de crédits supplémentaires. Est-il admissible « que la Banque d'Etat dispose d'avance du crédit de la Confédération « sans réserve aucune et qu'elle vienne à l'occasion porter atteinte à la « confiance qu'une république démocratique doit légitimement inspirer en « matière financière ? Le Grand Conseil ne le pense pas, d'autant plus « qu'en temps de guerre les biens de l'Etat sont réputés de bonne prise « pour l'ennemi et que, pour ce motif, les pays qui nous entourent ont tous « rejeté le système de la Banque d'Etat pure.

Digitized by Google

« La loi sur laquelle vous avez à vous prononcer est, en outre, une arme « puissante de centralisation. Elle met entre les mains de la Confédéra- « tion un pouvoir financier considérable, sans contre-poids suffisant de la « part des Cantons.

« En matière constitutionnelle et en matière législative, notre Etat fédé- « ratif exige l'intervention du peuple suisse et des cantons ou de leurs « délégués aux Chambres. Il place la Confédération et les cantons sur un « pied d'égalité. La loi sur la Banque d'Etat méconnaît le principe fonda- « mental de notre droit public. Le Conseil fédéral désigne 15 membres « du conseil de banque, n'en laissant que 10 au choix des cantons, qui ne « seront pas tous représentés. Il désigne à lui tout seul, sans l'intervention « des cantons, le comité de direction et les directions locales qui seront les « organes importants de la banque. Pour une institution qui doit trouver « ses racines dans le peuple suisse tout entier, il y avait lieu plus que « jamais d'associer les forces vives de la nation et de faire appel d'une « manière équitable au concours des cantons.

« Notre éminent et regretté concitoyen Louis Ruchonnet s'était prononcé « contre le système de la banque d'Etat pure. Le Conseil fédéral ne l'a « adopté que par 4 voix contre 3 et notre représentant, M. Ruffy, a fait « minorité.

« La députation vaudoise aux Chambres, unanime, a rejeté la loi.

« Le Grand Conseil du canton de Vaud ne saurait se taire dans ces cir- « constances. A l'unanimité, moins 6 voix, dans sa séance du 16 février, « il a décidé de vous recommander de voter

NON

« le 28 février, et vous engage à vous rendre nombreux aux urnes, en vous « rappelant que plusieurs cantons suisses ont en matière fédérale le vote « obligatoire.

« Vive le canton de Vaud !
« Vive la Confédération suisse !
« Lausanne, le 16 février 1897.
« Au nom du Grand Conseil :
« *Le Président* : « *Le Secrétaire* :
« Emile Gaudard, avocat ». « Lecomte, chancelier ».

Les minorités importantes qui, dans les grands Etats de Zurich et de Berne, ont repoussé le projet du gouvernement fédéral et les suffrages de la presque unanimité des cantons catholiques ont contribué, pour une large part, à faire, du *non* énergique des Vaudois, le *non* général du peuple suisse.

II. Conseil fédéral. — Il est de règle dans les Etats parlementaires, qu'ils s'appellent monarchie ou république, qu'un ministère désavoué, dans une grave question de politique intérieure ou extérieure, cède la place à un autre. En Suisse aucune autorité n'est plus stable que le Conseil fédéral. On sait qu'une fois élu, ni les scrutins des Chambres, ni les votes populaires ne peuvent, constitutionnellement, abréger la durée des fonctions de ses

Digitized by Google

membres. Ce système a ses avantages et ses inconvénients. Jusqu'ici on n'a pas estimé que les seconds puissent engager à renoncer aux premiers qui ont paru essentiels. Un précédent créé, en 1891, par la retraite universellement regrettée de M. Welti, à la suite d'un désaveu plébiscitaire de sa politique comme chef du département des Chemins de fer, n'a pas eu de conséquences. Nous devons constater cependant, cette année, une nouvelle démission motivée, sinon en apparence, et pour le grand public, du moins aux yeux de ceux qui recherchent la vraie raison des choses, par les échecs multiples qu'a subi, devant le pays directement consulté, la politique du Palais fédéral.

M. le colonel Frey, dont l'activité, comme chef du Département militaire, avait été visée par une série de manifestations récentes de la volonté populaire, a été nommé, le 11 mars, directeur du Bureau international des Télégraphes, devenu vacant par la mort de M. le Dr Rothen. Ancien ministre de Suisse à Washington, rompu aux usages de la diplomatie comme aux finesses de l'administration, possédant à fond trois langues, ayant des relations personnelles nombreuses à l'étranger, il était évidemment désigné aux suffrages de ses collègues, désireux de s'acquitter de leur mieux du devoir qui leur incombe en vertu des traités. Mais, il faut le reconnaître, cette nomination à un poste élevé, incompatible avec celui de conseiller fédéral, est venue à propos dénouer une situation. La question de la réorganisation de l'armée est depuis des années à l'ordre du jour. Il est urgent de la résoudre. On ne peut le faire sans l'approbation, formelle ou tacite, du corps électoral. Or cette approbation avait été trop manifestement refusée aux projets et aux méthodes du colonel Frey pour que lui-même, quelqu'indiscutées que fussent ses qualités de tacticien, en campagne, il pût espérer de l'obtenir. Sa retraite a fait entrer au Conseil fédéral M. Brenner, l'un des chefs du parti radical bâlois, qui a reçu le département de la Justice, tandis que le colonel Müller, un des officiers en qui notre armée a le plus de confiance, prenait la direction du département auquel l'opinion publique l'avait appelé dès son arrivée aux affaires, lors du décès subit de Carl Schenk en 1895.

Le premier résultat de ce changement opportun de personnes a été l'adoption par les Chambres et l'entrée en vigueur, sans opposition, de plusieurs lois militaires impatiemment attendues de l'état-major. Ces lois comportent notamment l'augmentation de l'effectif de la cavalerie divisionnaire, la formation de nouvelles batteries d'artillerie et enfin le dédoublement des contingents d'infanterie de landwehr, désormais répartis en bataillons de landwehr de 1er et de 2e ban.

Au mois de décembre, l'Assemblée fédérale, procédant aux élections prévues par la constitution a élu, pour 1898, M. Eugène Ruffy, à la présidence de la Confédération. Le nouvelle de cette nomination a été saluée, à Lausanne, par une salve de vingt-et-un coups de canon. Le nouveau président est le sixième Vaudois élu à cette magistrature suprême. Son père l'avait été pour l'annnée 1870. C'est la première fois que semblable succession se présente, en Suisse, depuis 1848.

Digitized by Google

III. Amendements constitutionnels. — Deux révisions partielles de la constitution fédérale ont été préparées par les Chambres, au cours de leur session de printemps, et ratifiées sans difficulté par la double majorité du corps électoral et des cantons, le 11 juillet. Ceci est une nouvelle preuve que l'opposition du peuple suisse à la politique de ses magistrats est très loin d'être systématique. Il ne demande qu'à se trouver d'accord avec eux Et, au lendemain de sa protestation retentissante contre la Banque politique, il n'a pas marchandé son *satisfecit* à deux mesures constitutionnelles dont l'économie lui a simplement paru plus judicieuse. La première attribue à la Confédération le contrôle du commerce des denrées alimentaires ; elle a pour but la répression uniforme des falsifications (art. 69 *bis* de la constitution).

La seconde est relative au régime des forêts. La constitution de 1874 attribuait au pouvoir central la surveillance du régime forestier, dans la haute montagne exclusivement. On a reconnu la nécessité de faire tomber cette limitation fâcheuse et d'étendre aux forêts des autres régions le bienfait, constaté, de la protection fédérale. La chose s'est faite tout naturellement, sans soulever l'ombre d'une opposition. Désormais l'art. 24, § 1 de la constitution fédérale sera ainsi conçu :

« *La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts* ».

IV. La grève des employés du chemin de fer du Nord-Est. — Depuis la condamnation de la Banque d'Etat, en la mémorable journée du 28 février, la question du rachat des chemins de fer, déjà portée devant le pays en 1896 à l'occasion de la loi sur la comptabilité des compagnies, a reparu au premier plan de ses préoccupations. Elle y était ramenée brusquement, dès les premiers jours de mars, par une grève redoutable, la première de son espèce, et dont le retentissement mérite plus qu'une simple mention.

On sait que le réseau principal de nos chemins de fer est divisé entre cinq grandes compagnies privées, qui portent aujourd'hui les noms de *Jura-Simplon* (siège principal : Berne), *Gothard* (Lucerne), *Central suisse* (Bâle), *Nord-Est* (Zurich) et *Union suisse* (St-Gall). Les employés sont syndiqués en une vaste association qui a pris en mains, avec la puissance que lui confèrent et le nombre d'électeurs qu'elle représente et la bienveillance qu'elle a rencontrée auprès de l'autorité politique, les intérêts de ses membres.

L' « Association centrale du personnel des entreprises de transport » (« *Verband des Personals der schweizerischen Transportanstalten*) » a été fondée tout récemment par un journaliste habile et hardi. Appelé en 1894 à rédiger un organe subventionné par un certain nombre de sociétés déjà prospères, la « *Schweizerische Eisenbahnzeitung* », M. Sourbeck eut l'idée de grouper toutes ces sociétés et d'y faire entrer les employés non encore syndiqués. Son plan fut de suite couronné de succès. L'année même, il était nommé secrétaire permanent, siégeant à Berne, de la nouvelle fédération ouvrière, dont les membres s'appelèrent eux-mêmes les « cheminéaux », et aux dernières élections générales il entrait au Conseil national sur les épaules de ses administrés, qui reconnaissaient, il faut le dire, en

Digitized by Google

l'y portant, de très réels services rendus à leur cause. Dans le courant de 1895, il avait obtenu diverses augmentations des salaires à Bâle, à Berne et à St-Gall et, en 1896, sous la menace d'une grève générale, les cinq compagnies avaient consenti à un relèvement important de l'échelle des traitements et à une revision libérale de la formule des contrats d'engagement (1).

C'est l'exécution de ce dernier arrangement, esquivée, dans une certaine mesure, par la direction du Nord-Est, qui a donné lieu, sur le réseau de cette compagnie, à la grève de 1897.

Le Nord-Est se trouve, depuis quelques années, entre les mains d'un roi de « chemins de fer » zuricois, M. Guyer-Zeller, qui s'est mis à l'administrer à l'américaine et qui a accumulé contre lui-même les ressentiments d'une direction brusquement congédiée et d'un personnel irrité de se voir traité différemment que celui de la compagnie voisine du Central suisse. C'est actuellement l'homme le plus impopulaire de son pays. Cette impopularité est telle, sans distinction de milieux, qu'elle joue un rôle considérable dans la façon dont on envisage, dans la Suisse orientale, le rachat des lignes par la Confédération. Lorsqu'il s'est agi de faire honneur aux engagements pris avec le comité central des chemineaux, la direction du Nord-Est a interprété les textes signés, et ce dans un sens jugé, par ses employés, contraire à l'esprit de l'entente intervenue. Leurs réclamations, relatives surtout à la formule des nouveaux contrats d'engagement, n'ont pas été accueillies ; des renvois ont eu lieu. Or, à Berne, pour des raisons diverses, sur la nature desquelles on est encore réduit aux conjectures, M. Sourbeck, qui avait reculé devant la proclamation d'une grève générale sur tout le réseau des lignes suisses, était décidé cette fois à pousser les choses au pire.

L'occasion d'affirmer, contre un adversaire déjà en lutte avec l'opinion publique, la puissance de l'Association était vraiment tentante pour son fondateur. Il la saisit aux cheveux, fit renouveler au comité central les pleins pouvoirs dont il avait besoin pour agir, rédigea une pétition-ultimatum au conseil d'administration de M Guyer-Zeller et, au jour de l'échéance, le dixième à dater de la signification, comme la Compagnie n'avait encore fait que nommer, pour examiner les revendications de son personnel, une commission sympathique à la cause des ouvriers, passant outre à une décision des intéressés d'attendre le résultat des délibérations de cette commission, il proclama la grève.

Dans la nuit du 11 au 12 mars, le travail cessa sur tout le réseau du Nord-Est. La ville de Zurich fut coupée de ses communications commerciales comme une place investie. Le mot d'ordre était l'exécution de la décision « avec une régularité et une discipline vraiment militaire », le respect, et même la surveillance, du matériel de la compagnie, enfin l'abstention scrupuleuse des attroupements, quels qu'ils fussent. L'usage des boissons alcooliques était, sinon interdit, du moins formellement déconseillé.

(1) Les augmentations ainsi obtenues oscillent entre 10 0/0 et 25 0/0 des salaires antérieurs. Les nouveaux contrats prévoient des engagements pour six ans et définissent les motifs de renvoi.

Digitized by Google

L'interruption d'un service aussi important que celui des chemins de fer ne pouvant durer longtemps, les grévistes devaient se tenir à portée de leurs postes respectifs pour pouvoir les occuper au premier signal.

Il va sans dire que les gouvernements n'avaient pas attendu le dernier moment pour chercher à conjurer la crise. Mais l'action du Conseil d'Etat zuricois était forcément conditionnée par celle du Conseil fédéral et celui-ci avait répondu à une demande d'intervention qu'il ne pouvait pas intervenir, autrement que par ses recommandations, avant que la grève eût été déclarée.

On eut, à Zurich, l'impression que l'autorité fédérale avait l'idée d'exploiter provisoirement, pour son compte, la ligne frappée d'interdit. Les employés déclaraient que, dans ce cas, ils reprendraient le travail à la première invitation du gouvernement. Ce n'était cependant pas là le projet du Conseil fédéral. Au vœu que le Conseil d'Etat zuricois présentait à ses délégués, MM. Zemp et Muller, amenés aussitôt par un train spécial, de la Compagnie du Central, il fut répondu qu'un arbitrage et le reprise du service, dès que la proposition en serait admise, était le seul but des instructions reçues.

L'arbitrage de M. Zemp, chef du département des Chemins de fer, fut accepté de suite par la direction du Nord-Est, qui se déclarait prête à souscrire aux demandes de son personnel. Il fut plus difficile à faire admettre à l'autre partie, à laquelle on avait persuadé d'exiger, en outre, la révocation des directeurs. Cependant, après une demi-journée de pourparlers, l'avis le plus sage prévalut parmi les chefs de la grève et le traité d'arbitrage fut signé, sur la base des concessions promises. Le service fut repris, le 13 mars au soir, après 42 heures d'interruption (1).

Cette grève, à laquelle on a déjà donné au loin le nom à plusieurs tranchants de « grève modèle », a été soutenue, en ce qui concerne les « cheminéaux », avec un ordre et une tenue remarquables. Un ingénieur du Nord-Est m'a conté qu'au plus fort du conflit, M. Guyer-Zeller a pu se promener aux abords de la gare en révolte, coudoyer les hommes qui depuis des années l'entendent accuser de toutes les contrariétés dont ils peuvent avoir à se plaindre, sans qu'on ait relevé à leur charge, ni un geste de violence, ni une menace. La lutte a été dirigée par les chefs des grévistes avec beaucoup d'habileté. Mais on ne peut s'empêcher de constater qu'elle a été voulue surtout par eux, qu'elle s'est produite au milieu de circonstances économiques et politiques extrêmement complexes tout à fait particulières, et que ceux qui voudraient y chercher un précédent à imiter, dans d'autres cas, risqueraient fort de se tromper lourdement sur sa valeur d'exemple. Lorsque l'opinion publique de la région où elle s'est produite, tout d'abord sympathique et prévenue en faveur de ceux qui allaient la venger des dédains du financier qu'elle a pris en aversion, s'est ressaisie, lorsqu'elle

(1) On trouvera dans la circulaire N° 8 (série B) du *Musée Social*, (Paris, 5, rue Las-Cases), une étude détaillée sur la *Grève des employés de chemins de fer en Suisse, 1896-1897*. — Ce travail, dû à la plume bien informée de M. Horace Micheli, correspondant du *Journal de Genève*, à Berne, est écrit avec une impartialité et une précision qui le rendent précieux.

Digitized by Google

a réfléchi aux dangers incalculables qu'entraîne l'interruption d'un service public, à la violation évidente du droit que commettent ceux qui déterminent des employés de chemin de fer à se mettre en grève comme les ouvriers d'une entreprise particulière, il s'est trouvé des députés zuricois et argoviens pour interpeller en son nom le gouvernement fédéral et réclamer de lui des garanties contre le retour de pareils événements. Le chef du département mis en cause par cette interpellation a donné à entendre, dans sa réponse, que le seul remède était la reprise des voies ferrées par la Confédération et, quelques jours après, le Conseil fédéral déposait sur le bureau de l'Assemblée son projet de rachat des chemins de fer suisses.

V. La loi sur l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer par la Confédération. — Le texte de cette loi, telle qu'elle a été proposée aux Chambres, et l'exposé des motifs à l'appui doivent être recherchés dans un message du Conseil fédéral, en date du 25 mars 1897. Après un résumé historique de l'extension successive des voies ferrées suisses, dans lequel il est constaté que ces voies ferrées sont l'œuvre de l'initiative privée et que cette œuvre a englouti des sommes énormes, les seules pertes de cours sur les émissions de titres s'élevant en 1886, pour les grandes compagnies, à 110 millions de francs, le rapport retrace l'activité des Chambres dans le domaine de la législation sur les chemins de fer et notamment les essais successifs de nationalisation tentés depuis cette époque : le rachat par convention amiable, proposé en 1887 pour le réseau du Nord-Est et abandonné par suite des difficultés que créait la question de lignes secondaires improductives ; le rachat par pénétration, amorcé en 1890 par l'acquisition d'une partie des actions du Jura-Simplon, poursuivi en 1891 par la signature de diverses conventions pour l'acquisition de gré à gré des actions du Central, et enfin abandonné à la suite du rejet de ce plan par le corps électoral.

Cette étude rétrospective introduit un « exposé des principes qui exigent la nationalisation des principales lignes de chemins de fer suisses ». Ces principes peuvent être groupés sous deux chefs, celui de l'économie sociale, sous lequel sont énumérés les avantages de l'unité d'exploitation, de l'uniformité des tarifs et de leur abaissement possible, et celui de l'économie proprement politique. Ce dernier comprend la démonstration de la nécessité d'amortir le capital d'établissement, de la possibilité d'avoir une administration des chemins de fer d'Etat distincte des autres administrations publiques, de la nécessité d'émanciper les voies ferrées de l'influence du capital étranger, enfin de la subordination de tous les avantages énoncés à la nationalisation des cinq lignes principales et, provisoirement au moins, de celles là seules.

Le message aborde ensuite la question des voies et moyens et explique comment, les divers modes d'acquisition progressive de gré à gré auxquels on a tenté d'avoir recours ayant été démontrés impraticables, le gouvernement s'est décidé à proposer le rachat d'ensemble, conformément aux concessions et en dénonçant lesdites concessions pour le prochain terme prévu par la plupart d'entre elles, à savoir le 1er mai 1898.

Digitized by Google

Il est exposé que la nationalisation peut avoir lieu, sans revision constitutionelle préalable, en vertu d'une interprétation traditionnelle — en Amérique on dirait, dans ce cas, d'une *construction* — de l'art. 23 de la constitution fédérale, qui contient la disposition suivante : « *La Confédération peut ordonner à ses frais, ou encourager par des subsides, les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays* ».

Le résultat financier de l'opération serait satisfaisant, d'une part parce que les chemins de fer suisses sont sortis de la période des difficultés matérielles et entrés dans celles où l'on peut compter sur un rendement assuré, de l'autre, parce que la Confédération, avec l'aide de la loi sur la comptabilité des compagnies, datée du 27 mars 1896, ne les rachètera qu'à un prix avantageux. Suit un chapitre sur l'évaluation qu'on peut faire des indemnités à payer et enfin l'esquisse de ce que sera la future administration des chemins de fer de l'Etat suisse.

Le projet du Conseil fédéral a été discuté par le Conseil des Etats au mois de juin et par le Conseil national au mois de septembre, en une session extraordinaire. Le principe même du rachat des voies ferrées n'a pas été mis sérieusement en question. L'effort de la discussion a porté tout entier sur la nature de l'administration nouvelle qu'il s'agit de créer et que le plan du Conseil fédéral place entièrement dans sa propre main.

La majorité du gouvernement est, comme on le sait, très forte dans les deux Chambres, mais, au sein de cette majorité elle-même, de nombreux députés sont hostiles à la centralisation indéfinie des services fédéraux. Indépendamment de ceux qui représentent des minorités, pour lesquelles l'unification complète équivaudrait à l'effacement définitif, un certain nombre de députés de la gauche, surtout de l'extrême gauche, commencent à concevoir une forme d'Etat suisse dont la centralisation, telle qu'on la comprend à Berne, ne serait pas le dernier mot. Au Conseil des Etats, une proposition de M. Blumer, député de Glaris, a tenu un certain temps en échec le projet du gouvernement. Ce contre-projet peu pratique, mais qui n'a pas été écarté sans peine, prévoyait la formation de groupes régionaux de chemins de fer, dont l'administration eût été laissée, dans une certaine mesure, aux cantons intéressés.

Au Conseil national les députés de la Suisse romande ont demandé que l'opération du rachat comprit, non seulement les lignes principales, mais les lignes secondaires, dont le développement se trouverait sans cela gravement compromis. Pour des raisons d'économie cette proposition a été repoussée. Puis, sur l'insistance de ses auteurs, une satisfaction, dont l'avenir seul peut fixer la valeur, leur a été accordée par l'insertion dans le texte législatif d'une formule « autorisant » le Conseil fédéral à acquérir les chemins de fer en question moyennant l'assentiment des Chambres et sans la réserve de la clause référendaire, toujours dangereuse aux arrêtés qui n'intéressent que certaines régions.

La lutte a recommencé, d'autre part, quant à la nature de l'autorité fédérale à créer. Brillamment soutenue, en particulier par les orateurs du groupe d'études sociales, MM. Curti et Wullschleger, sous la forme de projet attribuant aux cantons, et aussi aux grandes associations qui re-

Digitized by Google

présentent l'agriculture, le commerce et l'industrie, la nomination des trois quarts des membres du futur conseil d'administration des chemins de fer, la cause a été de nouveau perdue, tant sous les couleurs de l'autonomie cantonale que sous le manteau de la représentation des intérêts. Le projet adopté au Conseil des Etats est resté debout, presque tel quel, attribuant au Conseil fédéral la pleine et entière responsabilité du futur service dont le budget égalera, dépassera, celui du gouvernement. Au vote final, la plupart des députés dont les diverses propositions avaient été écartées se sont ralliés à l'ensemble de la loi pour ne pas compromettre, ont-ils déclaré, la cause supérieure de la nationalisation.

Le peuple en fera-t-il autant ? Veut-il le rachat des voies ferrées et le veut-il, même au prix d'un accroissement considérable des compétences du Conseil fédéral ? Tels sont les points d'interrogation qui préoccupent à cette heure l'opinion publique. Car, aussitôt la décision des Chambres connue, la campagne référendaire a commencé et l'on est certain, dès aujourd'hui, que la loi devra être soumise aux électeurs au mois de février prochain.

Je n'ai pas l'intention d'entreprendre, à cette place, ni de développer les arguments qu'on avance à l'appui du projet, ni d'exposer les graves objections qu'il soulève. Celles-ci viennent d'être présentées aux lecteurs de la *Revue politique et parlementaire* par M. Numa Droz, avec la haute compétence et toute l'autorité que lui donnent en ces matières sa double qualité d'ancien membre du gouvernement fédéral et de directeur actuel du Bureau international des Chemins de fer.

Quant à la lutte elle-même, on n'a pas de peine à comprendre que l'ouverture d'une campagne plébiscitaire de cette importance, au lendemain d'une autre, comme celle de la Banque d'État, ne se fasse pas sans causer aux spectateurs attentifs et qui aiment leur pays de sérieuses appréhensions. Une guerre de plume et de parole, succédant rapidement à une autre, sans qu'une trève bienfaisante ait permis aux esprits de se ressaisir, a produit chez les combattants de la tribune et de la presse une excitation, un énervement, qui donnent à la polémique un caractère de violence particulière et qui semblent gagner jusqu'aux hommes que le peuple suisse aime à regarder comme en dehors et au-dessus des partis.

La presse helvétique jouit d'une réputation d'honnêteté, d'incorruptibilité, qu'elle justifie heureusement. C'est ce qui la rend digne du rôle considérable, unique au monde, qu'elle est appelée à jouer. Les électeurs qu'elle conseille forment un jury national qui tient dans sa main les destinées du pays. Ce jury, auquel on demande des verdicts de plus en plus fréquents, doit délibérer en pleine connaissance de cause et le journal est son principal informateur. Il faut donc, à peine de calamité publique, que la presse soit au-dessus de tout soupçon. Mais le journal se rattache ordinairement à un parti politique et, lorsque la machine politique est surchauffée, lorsque l'énervement s'ajoute à la passion et domine les hommes de parti, la presse en subit le contre-coup. Sans cesser d'être honnête, elle peut devenir étroite, ergoteuse, méchante. Elle peut chercher à éblouir au lieu d'éclairer, à entraîner au lieu de convaincre. S'agit-il du

Digitized by Google

compte rendu d'une réunion contradictoire ? On est porté à passer sous silence les discours de ses adversaires, à ignorer leurs arguments pour n'être pas obligé d'y répondre. On leur attribue facilement des intentions qu'ils n'ont pas. On les traite de mauvais citoyens. On leur dénie le droit de réponse. Tout cela, parce que les chefs du parti sonnent encore et toujours le branle-bas de combat, et parce que cette sonnerie incessante vous prend le cerveau.

L'esprit de lutte exclut l'esprit d'examen. En temps ordinaire, la période où les opinions se forment librement sur la question qui doit être plébiscitée s'étend presque jusqu'à la veille du scrutin. Les états-majors ne font appel à leurs troupes qu'à l'heure décisive. On ne prend les électeurs au collet qu'à un moment où ils savent exactement s'ils veulent, oui ou non, se laisser faire. Cette fois la fièvre politique s'est emparée du corps électoral avec une promptitude inouïe. La guerre entre partisans et adversaires des Chemins de fer d'Etat s'est déchaînée, violente, déjà dès le début de la période référendaire, aussitôt que ceux-ci se sont mis à recueillir les signatures qui leur sont nécessaires pour porter le débat devant le peuple. On a déclaré, imprimé, répété, qu'ils faisaient œuvre antipatriotique et on a eu recours à tous les moyens licites pour entraver une opération qui devrait être, puisqu'elle est l'exercice d'un droit fondamental, facilitée par les lois, dans tous les cantons. Ceci est un abus grave, contre lequel tous les citoyens éclairés ont protesté et, il faut l'espérer, protesteront toujours, à quelque parti qu'ils se rattachent. De telles pratiques, dans un pays de gouvernement populaire, sont une insulte aux libertés de tous.

L'assemblée des délégués du parti radical, réunie à Berne, le 12 décembre, a lancé une proclamation recommandant au peuple suisse l'acceptation du projet de loi, au nom de ses intérêts les plus sacrés. Cette assemblée comptait des représentants, au nombre de 220, de tous les Etats, ceux de Schwytz, de Zoug et d'Appenzell seuls exceptés. La séance, suivie d'un banquet, empruntait une importance toute particulière au fait que le parti qui l'a tenue, le seul parti national organisé comme tel, dispose du parlement, du gouvernement et de la majorité des journaux.

Les adversaires de la loi de rachat ont également eu une réunion générale, à Berne, le 15 décembre. Mais les délégués des diverses régions de la Suisse qui se sont rencontrés dans la capitale pour se renseigner et se concerter au sujet du referendum, qu'il s'agit pour eux d'appuyer de toutes leurs forces dans leurs cantons respectifs, ne représentent pas un parti fédéral. C'est là leur faiblesse vis-à-vis des radicaux, puissamment organisés sur toute l'étendue du territoire, et seuls capables de former une convention, qui puisse, comme celle du 12 décembre, adresser un manifeste au pays tout entier.

Il semblerait que, depuis 1872 et 1874, puisque dès lors la lutte politique s'est nettement dessinée entre les deux tendances contraires des partisans de la centralisation et de l'Etat unitaire d'une part, des défenseurs du fédéralisme et des cantons de l'autre, puisque l'instrument des premiers a été l'action parlementaire et gouvernementale tandis que celui des seconds était l'appel au peuple, un grand parti d'opposition fédéraliste

Digitized by Google

eût dû se former en face du parti radical, qui n'a pas cessé d'être au pouvoir. La complexité des situations créées par l'état des choses antérieur, la diversité des religions, celle des plates-formes politiques ont empêché ce groupement. Depuis que le peuple suisse existe constitutionnellement et exerce sa souveraineté, il a un gouvernement très fort, qu'il désavoue très souvent, mais son désaveu n'a jamais été provoqué par un parti d'opposition fédéral, comparable par exemple à cette « opposition de Sa Majesté » qui a rendu tant de services à la couronne et au peuple d'Angleterre.

Chaque fois qu'une votation constituante ou législative se prépare, en Suisse, les minorités ont à concentrer leurs forces, à coordonner leur action. C'est pour cela que, jusqu'au jour du scrutin, l'issue est douteuse. On ne peut pas en général faire des pronostics sérieux parce qu'on ignore presque absolument les effectifs qui se trouvent en présence. Il en résulte aussi que le parti du gouvernement, qui a pour lui les avantages de l'offensive, le choix des occasions et des points d'attaque, peut détourner chaque fois une partie des troupes de l'adversaire en faisant dans la loi proposée tel avantage, telle ou telle concession, à une région ou à une autre dont on a lieu de craindre les gros bataillons de votants. C'est ce qui a eu lieu pendant la discussion de la loi sur les chemins de fer. Le canton de Vaud, qui poursuit depuis tant d'années sans succès le percement du Simplon, s'est vu garantir par le législateur l'exécution de ce gigantesque travail. A ce prix ses représentants ont donné leur adhésion au projet et l'on espère que leurs électeurs les suivront. L'article en question s'appelle déjà l'article vaudois. Il y a aussi un article pour Bâle, un autre pour St-Gall, etc.

Nul ne peut dire à qui appartiendra la victoire de février 1898. Mais on peut émettre l'avis sérieusement motivé, et il n'est pas inutile de le faire ici, que, quelle que soit l'issue du scrutin, les capitaux engagés dans les entreprises de chemins de fer suisses n'auront pas à en souffrir. Le *statu quo* est la solution qui leur serait le plus favorable puisque, de l'aveu même du gouvernement qui désire acquérir les lignes, celles-ci sont entrées définitivement dans la période où les bénéfices d'exploitation sont assurés et rémunérateurs. Si le rachat est voté, le premier souci du gouvernement fédéral sera de trouver les fonds considérables dont il aura besoin pour l'effectuer. Il lui faut un milliard, au bas mot. Et ce milliard, s'il fallait le demander tout entier à l'étranger, par un emprunt nouveau, devrait être rétribué en or sur les places d'émission, Paris, Londres ou Berlin, ce qui augmenterait considérablement la rareté du numéraire dont on se plaint déjà si fort dans le commerce suisse et ferait monter dans des proportions sérieuses le taux du change. Cette éventualité redoutable ne peut être écartée que par une entente avec les actionnaires du pays et cette entente ne se fera qu'à des conditions équitables aux propriétaires actuels du réseau.

Le message du Conseil fédéral, il est vrai, dans son évaluation des indemnités à payer aux compagnies, a formulé des prix inférieurs à la valeur marchande de leurs titres de propriété. Mais ces prix, calculés dans les bureaux du département des Chemins de fer, sont sujets à discussion. Il

Digitized by Google

appartiendra aux actionnaires de formuler les leurs et, dans le cas où les compagnies n'arriveraient pas à s'entendre avec le gouvernement, il appartiendra au Tribunal fédéral de juger. Le gouvernement qui, dans son message, constate d'une part que jusqu'ici, toutes les fois qu'il a manifesté l'intention de racheter une voie ferrée, une hausse des cours s'est produite sur le marché des titres de cette ligne, et que d'autre part, le bénéfice qu'on voyait réalisé par les financiers, sur l'opération projetée, la rendait d'avance impopulaire, a cru pouvoir essayer d'une tactique contraire. Le Krach momentané des valeurs de chemins de fer suisses, qui en a été la conséquence et qu'on ne saurait lui faire l'injure d'avoir désiré ou prévu, a dû lui ouvrir les yeux sur les dangers qu'il peut y avoir à traiter militairement les questions de finances. Il sait fort bien que, si le bon paysan, sans lequel rien ne peut se faire dans l'Etat, ne voit pas d'un œil favorable le gain qu'on réalise à la Bourse de Zurich ou de Genève, le brave homme n'entend pas le moins du monde qu'on mette le nom de la Confédération au bas d'un acte qui dépouillerait qui que ce soit de quoi que ce soit. Et la meilleure preuve que le gouvernement sait cela, c'est qu'il a estimé que le projet d'article constitutionnel, dont les socialistes ont fait, l'an dernier, l'objet d'une campagne d'initiative et qui tendait à la nationalisation des chemins de fer par voie d'expropriation, compromettrait absolument la cause devant le peuple. Ses amis ont obtenu du comité qui avait réuni le nombre de signatures nécessaires que ce projet n'eût pas de suite.

L'opération du rachat des chemins de fer suisses sera acceptable à tous les intéressés ou elle ne sera pas. Elle n'est possible qu'avec le concours de tous.

20 décembre 1897.

CHARLES BORGEAUD,
Professeur à l'Université de Genève.

* Le scrutin plébiscitaire, qui a eu lieu le 20 février 1898, a donné les résultats suivants :

Oui 386. 634.
Non 182. 718.

C'est donc à une majorité de plus de 200.000 suffrages que la loi en question a éré ratifiée. La demande de *referendum* avait réuni 85.500 signatures.

La participation à ce scrutin est la plus forte qu'on ait jamais constatée en Suisse et l'énorme majorité qui s'est prononcée pour l'acceptation a également surpris partisans et adversaires de la loi.

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Tratado de derecho administrativo segun las teorias filosoficas y la legislacion positiva (*Traité du Droit administratif suivant les théories philosophiques et la législation positive*), par M. Adolphe Posada, Professeur de Droit politique et administratif à l'Université d'Oviédo. — 2 vol. in-8, XXIII-514 et 544 pages : 15 fr. — Madrid, V. Suarez, 1897, 1898.

Le nouvel ouvrage de M. Posada doit être considéré, à la fois, comme une conséquence et comme un complément de son « *Traité de droit politique* » que connaissent déjà les lecteurs de la « *Revue* ». L'auteur a consacré ce dernier livre à l'étude du Droit de l'Etat, de la Constitution, ou, en d'autres termes, comme il le dit lui-même, « des fonctions et des organes de l'Etat pour l'accomplissement de sa mission juridique et sociale et pour l'exécution de la loi de sa vie « tels qu'on les aperçoit théoriquement et réellement de l'Etat national et représentatif moderne (Droit constitutionnel). Quant au nouveau volume, il le consacre à compléter l'examen de ce même sujet en faisant porter ses recherches sur un point spécial qui se réfère également à la vie de l'Etat : ce qu'on appelle, d'une façon évidemment fort vague dans la plupart des cas, le « *Droit administratif* ».

L'idée la plus vulgaire et la plus courante que l'on se fait de l'Administration de l'Etat consiste à la confondre avec le pouvoir exécutif et à ne voir dans ses fonctions et dans ses actes autre chose que des applications concrètes de ce même pouvoir. Les auteurs modernes qui ont montré le plus d'originalité en cherchant à faire disparaître cette confusion, ne sont parvenus à voir dans l'administration que l'action de l'Etat dans sa fonction de police et dans sa fonction sociale (la *fonction tutélaire,* comme disent quelques-uns). Certains d'entre eux, donnant d'elle une idée plus compréhensive, comme Stein — pour lequel c'est « l'Etat en action (*der arbeitende staat*) — arrivent, en cherchant à préciser son véritable sens, à établir des limites qui nous ramènent à l'ancien concept, ou bien la confondent avec des pouvoirs manifestement distincts, tel, par exemple, le pouvoir judiciaire.

C'est ainsi que Stein lui-même comprend dans la partie générale de l'administration : 1° la statistique ; 2° la police ; 3° l'inspection suprême de la vie de l'Etat ; et dans la partie spéciale : 1° le Droit international ; 2° la science de l'armée ; 3° les finances ; 4° l'Administration de la justice ; 5° l'Administration intérieure.

Le point de vue de M. Posada diffère de toutes les autres manières de voir en ce sens qu'il fait résulter des recherches sociologiques la fonction administrative, l'Administration en général, pour en déduire bientôt l'existence, dans le système total de l'activité de l'Etat, d'une direction identique.

La première conséquence qui en ressort a pour effet d'exclure de l'ordre administratif bien des choses que l'on confond habituellement avec lui. Si par administration, en général, on doit entendre « une activité subordonnée, dans le système complet de la vie de chaque personne, aux exigences que l'accomplissement des fins de cette dernière impose *afin que la personne se trouve dans tous les cas en mesure de les accomplir* », il est clair que nul ne pourra admettre qu'*ad-*

Digitized by Google

ministrer la famille, c'est prendre soin des enfants, de leur éducation ; qu'*administrer* l'Eglise, c'est se préoccuper de la fonction religieuse de la croyance et de l'accomplissement de ses fins sociales touchant à l'enseignement, etc. (Introduction, Ch. I, p. 43).

Par analogie, on ne peut pas dire que l'Etat *administre* « lorsqu'il maintient l'ordre public, ou bien lorsqu'il cherche à répandre l'enseignement ».

Partant de cette base, l'auteur se préoccupe résolument de distinguer dans l'activité de l'Etat « la direction qui tend à l'accomplissement de ses fins propres — activité juridique et sociale » et la direction qui tend « à la gestion de ses intérêts, *non seulement économiques*, mais encore de tout ordre, qui implique la disposition constante de ses moyens pour la réalisation de ses fins » (*loc. cit.* page 41).

En conformité de ce qui précède, M. Posada arrive à déduire l'objet, le caractère et le contenu de la *fonction administrative de l'Etat*. Les lecteurs de la « *Revue* » connaissent déjà cette partie fondamentale de ses recherches (1) ; et il n'y a pas de raisons pour revenir en ce moment sur cette question.

La définition à laquelle arrive ainsi M. Posada présente l'administration de l'Etat « comme l'activité de ce dernier ayant pour but de créer, conserver, perfectionner *l'organisme* (les différentes institutions) *qui permet à cet Etat de réaliser ses fins* » ; elle embrasse donc « *en entier* toute la vie de l'Etat sous le rapport de la conservation de son organisme, c'est-à-dire de toutes ses institutions : législative, exécutive, judiciaire, modératrice, relations intérieures et internationales », (page 59).

Deux conséquences principales dérivent de là :

1° La distinction formelle entre le pouvoir et la fonction *exécutive* et *administrative*. Dans la fonction *exécutive* de l'Etat il y a une partie *administrative*, non pas parce qu'elle est *exécutive* mais parce que c'est une fonction de l'Etat qui a besoin de se conserver et de s'organiser convenablement (comme les autres) pour pouvoir réaliser ses fins spécifiques politiques (rendre la loi effective). La confusion traditionnelle entre ces deux ordres de choses ne provient pas seulement d'une raison *historique*, la prédominance qu'a eue dans l'Etat officiel jusqu'à nos jours le pouvoir exécutif, le Gouvernement proprement dit ; mais encore, et en grande partie, du nom même que l'on a donné à ce pouvoir et de l'acception générale du mot *exécuter* dans le sens de *faire*, *réaliser*, qui suppose implicitement que ce qui uniquement *fait*, *exécute* dans l'Etat, c'est le Gouvernement. Cependant les Cortès, les tribunaux judiciaires, par exemple, *exécutent* eux aussi dans leurs sphères respectives.

2° *L'existence effective* de la fonction administrative. Du moment que celle-ci est générale et n'est la négation d'aucune institution, elle suppose une *détermination spéciale* de l'activité de l'Etat, qui a ses lois propres et s'applique à *tous* les éléments de la vie de ce dernier.

Cette idée étant bien comprise, il est facile d'en déduire le plan ou la sphère de ce qui est administratif dans l'Etat. L'extension que lui donnent Stein et Meyer est admissible, mais à la condition qu'on envisage chacune des parties qu'ils indiquent, non sous le rapport de ce qu'elles ont de juridique ou de social, mais sous celui de la fonction de leur organisation et de leur conservation intérieure.

M. Posada insiste avec raison pour faire comprendre la valeur *pratique* du nouveau concept de l'administration, en ce sens qu'il permet d'établir les bases d'une distinction effective entre la Politique et l'Administration (comme la demande sans cesse l'opinion publique). En outre, il fait dépendre cette dernière,

(1) *La fonction administrative de l'Etat* « Revue de Droit public », mars-avril 1896, p. 289 et suiv.

Digitized by Google

en tant que fonction de l'Etat, de la Constitution de ce dernier, et cela dans tous les cas. D'où découle un principe qui facilite l'organisation systématique de l'administration en l'arrachant à l'arbitraire et au désordre au milieu desquels elle vit, sans plan rationnel correspondant à l'Etat qui l'utilise.

La première partie de cette utilité pratique a été fort bien appréciée, au moins en ce qui concerne son pays, par le professeur américain J. J. Goodnow dans l'article de critique favorable qu'il a consacré au livre qui nous occupe (1).

On peut formuler une objection contre la théorie de M. Posada : le défaut d'organisme spécifié pour la fonction administrative dans l'Etat actuel.

L'auteur, cherchant à réfuter cette objection, commence par avancer (pag. 56). que « la structure *temporelle* d'institutions politiques » ne peut pas servir de *criterium* pour leur détermination rationnelle ; d'autant plus que, comme l'enseigne la biologie, les organismes ne possèdent pas toujours un *organe spécial* pour chacune de leurs fonctions (page 56) ; et, plus loin envisageant de nouveau la question (1re partie, Ch. II), il cherche à prouver l'existence possible d'un pouvoir administratif dans l'Etat en étudiant l'institution qui actuellement, si elles ne révèlent pas toujours comme purement administratives, tendent cependant à se révéler comme telles « en faisant voir ce qu'elles ont d'administratif ».

Si maintenant on applique à ces conclusions le concept juridique, le Droit administratif apparaît comme le « Droit politique spécial de la fonction administrative de l'Etat ».

M. Posada étudie en autant de chapitres la science du Droit administratif avec son encyclopédie ; la distinction très importante et réellement neuve entre la tchnique et l'art dans cette sphère, ce qui lui fait déclarer qu'une préparation spéciale est nécessaire aux agents qui doivent remplir cette fonction, question que n'ont pas l'habitude d'envisager les auteurs de traités et que M. Posada développe avec originalité en empruntant une idée à Ihering ; les sources du Droit administratif en général et celle du Droit espagnol en particulier ; la codification administrative et le plan d'étude de cette branche du Droit.

En ce qui concerne les sources, M. Posada commence par exposer la doctrine philosophique générale des sources du Droit, conformément aux idées de l'école historique et de ses continuateurs, répandues plus particulièrement en Espagne grâce au travaux de MM. Giner et Costa, spécialement en ce qui touche à la coutume (pag. 97-98 et 130 et suiv.).

Il n'appartenait pas à M. Posada de faire des recherches particulières et de longue haleine sur ce point qui est cependant, encore à mon avis, l'un des plus incertains et des plus discutables de la science moderne. L'idée qu'on se fait ordinairement de la coutume juridique et surtout les caractères sur lesquels on fonde la différence qui existe entre elle et la loi et la science, reconnaissant à la coutume un caractère *spontané* et non *réfléchi*, un caractère *sentimental* et non un caractère de *connaissance scientifique*, réclament assurément une révision qui, partant de l'étude psychologique et sociologique de l'acte *juridico-coutumier*, fasse disparaître la contradiction logique qui existe entre ses conditions réelles d'existence et la caractéristique différentielle qu'on lui reconnaît en la comparant à la loi, en donnant comme une chose non douteuse que la coutume n'est pas un acte *réfléchi* et en employant, avec un évident danger de confusion, le mot *sentiment*, *sentimental*.

M. Posada ne discute pas ces questions ; et il n'y a pas lieu de le critiquer pour cela. Je me suis proposé seulement, en disant deux mots à ce sujet, d'exposer ce problème dont l'étude m'occupe en ce moment et qui doit constituer la part la plus importante d'un livre que je vais publier prochainement (2).

(1) *Political science Quaterly*. Septembre 1897, pag. 536.
(2) *Introduction a l'Histoire du Droit espagnol*.

Digitized by Google

Le plan de l'ouvrage de M. Posada présente un intérêt tout particulier. L'auteur n'a pas voulu adopter un plan encyclopédique complet : il se borne à « l'étude du Droit administratif comme objet de la *connaissance philosophique*, dans son expression *historico-positive moderne*, suivant les principes généraux acceptés et pratiqués dans l'Etat actuel, spécialement en Espagne » ; en d'autres termes, il s'agit d'ériger en système le Droit administratif.

M. Posada expose et discute les différentes idées des auteurs de traités espagnols et étrangers à ce sujet, et conclut en exposant son plan, en vertu duquel son étude du Droit administratif comprend les questions suivantes : 1° La fonction administrative : ses relations et son organisation ; 2° L'objet de la fonction ou système social et juridique des services administratifs.

La première question a trait à ce qui suit : Caractère de la fonction ; théorie des actes administratifs ; déduction et doctrine légale du Pouvoir administratif ; rapports entre la Constitution politique et la Constitution administrative ; systèmes politiques d'administration (centralisation, décentralisation et *self-government*) ; rapports entre les fonctions juridique, législative, exécutive et judiciaire de l'Etat (cette dernière étudiée avec beaucoup de détails dans la théorie et les doctrines légales actuellement régnantes) ; la fonction administrative et le territoire (division territoriale en général et de l'Espagne en particulier) ; les fonctionnaires de l'Etat dans l'administration (hiérarchie, classification, organisation suivant les lois en vigueur, droits et devoirs, etc.) ; et enfin organismes administratifs (dans l'administration centrale et dans l'administration locale, avec une étude, à part, de l'administration des provinces et des municipes).

Il n'est pas possible de s'arrêter à apprécier en particulier chacun de ces points qui renferment une grande variété de doctrines et un grand nombre de détails légaux. Cependant ce qu'on peut affirmer c'est que, même dans ce qu'il a de plus discutable, le système de M. Posada offre de nombreuses vues originales, très dignes d'attention, surtout dans l'état actuel de la science. Ce qui fait que son essai est, sans doute, le plus complet et le plus documenté qui existe.

La seconde question qui rentre dans le plan de M. Posada forme la matière du tome II de son *Traité*. Elle renferme beaucoup de choses neuves ; et cela n'a rien d'étonnant étant donné son concept original du Droit administratif. L'auteur commence par un Chapitre consacré à la classification des services administratifs ; il les groupe de la manière suivante : 1° Services administratifs juridico-sociaux pour la formation de la structure de l'Etat suivant ses fins, ou *action administrative intérieure* ; 2° Services administratifs sociaux et juridiques également pour l'organisation de la vie économique, ou *action administrative financière* ; 3° Action administrative de puissance nationale, comme dit Holtzendorff, ou services pour former et maintenir l'armée ; 4° Services pour la réglementation et le maintien des institutions d'ordre international.

Dans le premier groupe rentrent : la statistique sous tous ses aspects ; le service administratif du suffrage ; la police de sûreté en général et dans ces fonctions particulières (maintien de l'ordre, police de la presse, fonction pénale, régime pénitentiaire, etc.) ; police de la propriété (enregistrement, mines, eaux, bois, propriété littéraire et industrielle, servitudes publiques, expropiation, travaux publics, contrats publics) ; action administrative afférente aux nécessités sociales ou aux fonctions tutélaires de l'Etat, comme disent certains (hygiène, communications, industrie, instruction publique, police des mœurs, bienfaisance).

Au second groupe appartiennent les questions suivantes : régime économique général de l'Etat (budget de recettes et de dépenses, régime fiscal, organisation administration de Finances, finances locales).

Digitized by Google

Dans le troisième groupe, l'auteur étudie la force armée en général : système de recrutement, constitution de la force armée, service militaire en Espagne.

Enfin au quatrième groupe figurent les questions qui suivent : idée du Droit administratif international, organisation de l'Etat à ce point de vue (ministères, diplomatie, consulats), unions et bureaux internationaux.

Le fait d'introduire ces questions dans un traité de Droit administratif a de quoi étonner à première vue ; et il est possible qu'il donne lieu à des discussions. Mais je trouve, pour mon compte, que non seulement cela rentre d'une manière logique dans le système imaginé par M. Posada d'après sa manière de concevoir le Droit Administratif, mais encore que, si l'on va au fond des choses, il n'y a pas lieu, même dans l'opinion général dominante, de mettre de côté un seul de ces termes, bien que les autres les excluent presque tous de leurs traités.

Et même si l'on voulait critiquer le plan adopté par M. Posada pour l'organisation des services administratifs, il y aurait lieu de lui reprocher, non pas de lui avoir donné une trop grande extension, mais bien de ne pas y avoir fait rentrer d'une manière plus ou moins logique d'autres services tels que certains de ceux qui se réfèrent (dans l'organisation actuelle) au personnel des institutions judiciaires.

Le *Traité* se termine par une étude détaillée de la procédure administrative, l'une des questions les plus vagues et les plus arbitraires de notre organisation présente. M. Posada examine successivement la procédure normale, la procédure ntentieuse avec ses organismes et les conflits de compétence entre autorités constituées.

L'un des critiques espagnols les plus autorisés en ce qui concerne la connaissance du Droit administratif positif, M. Martinez Alcubilla a déclaré dans le jugement qu'il a porté sur l'œuvre de M. Posada (1), que son mérite comme système affaiblit sa valeur pratique, surtout si l'on considère le caractère didactique du *Traité* et le public d'étudiants sur lequel il doit exercer principalement son influence.

Cette critique ne me paraît pas justifiée. D'abord, M. Posada n'oublie jamais, dans chacune des questions de son plan, d'exposer l'état de la législation qui régit actuellement l'Espagne ; il fait même mieux puisque, se conformant à ce qui se fait habituellement, il compare parfois, en écrivant son Droit Constitutionnel, la législation et la pratique des autres pays.

De cette manière, les futurs avocats trouveront dans son livre toutes les données fondamentales du Droit positif qui pourront leur servir de moyens d'orientation dans l'étude spéciale, purement professionnelle, qu'ils auront à faire en dehors de l'Université.

On ne peut pas demander autre chose à l'enseignement universitaire ; autrement on méconnaîtrait le caractère éducatif qui est le sien et la fonction de haute culture qu'il a pour mission de remplir plus spécialement vis-à-vis des étudiants qui, en se vouant à des professions pratiques, sont si facilement exposés à tomber dans la routine et l'hérésie juridique si fréquentes parmi les juges et les avocats.

Précisément les tendances modernes cherchent à faire comprendre la nécessité de donner à l'enseignement du Droit une portée philosophique idéale pour élever les intelligences au-dessus du particularisme de la loi nationale en vigueur et leur ouvrir de plus vastes horizons qui permettent d'arriver à une plus exacte et plus juste interprétation et à une plus judicieuse application de cette même loi aux cas de la vie usuelle et qui préparent l'esprit à accepter plus facilement

(1) *Bulletin juridico-administratif*, 1897, nº 7.

Digitized by Google

que ne le font d'ordinaire les *professionnels* les modifications introduites dans la loi et à l'appliquer avec moins de raideur dans les circonstances de chaque jour.

Et pour terminer, je ne trouve rien de plus naturel et de plus intéressant que de copier un paragraphe tout entier du jugement porté sur ce même ouvrage par l'éminent professeur Chilien, M. Letelier, qui, en raison de la spécialité à laquelle il s'est consacré et de la coïncidence qui l'a porté, sans aucune entente préalable de part ou d'autre, à envisager de la même manière que M. Posada le concept de l'administration de l'Etat, est, sur ce point, l'un des juges les plus respectables. Sa compétence spéciale viendra combler les lacunes de la mienne et approfondira quelques-uns des problèmes les plus spéciaux du Droit administratif.

« Comme, dit M. Letellier, cet ouvrage n'a pas pour objet l'étude d'une science naissante dont les doctrines sont encore dans la période embryonnaire, il ne faudra pas s'étonner si quelque modeste professeur, inspiré par la conscience des responsabilités qu'il encourt du fait de l'enseignement, n'accepte pas le livre de M. Posada purement et simplement, mais bien sous bénéfice d'inventaire.

« Les théories de cet auteur diffèrent sur certains points des miennes. Ces différences, qui ne troublent pas la parfaite conformité de nos tendances, pourraient donner lieu à quelques discussions scientifiques; mais elles ne peuvent pas me servir de prétexte pour critiquer une œuvre dont l'exécution complète honore extrêmement, et son illustre auteur et la science espagnole... Soit qu'ils veuillent combattre ces doctrines, soit qu'ils veuillent leur accorder leur adhésion, les nouveaux auteurs de traités devront nécessairement les tenir en grande considération ».

RAPHAEL ALTAMIRA,
Professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Oviédo.

(Traduit par M. J. Gaure, Avocat).

Digitized by Google

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Revue des Deux-Mondes (Paris, 15, rue de l'Université, in-8, bi-mensuelle, 50 fr. par an).

JEAN CRUPPI. — **La Cour d'assises de la Seine.** — VI. *Projet de réformes : l'audience future, les assises correctionnelles ; l'échevinage ; conclusions* (livr. du 1er juill. 1897, p. 132-151).

L'audience future se distinguera par la cohue qui y règnera sous l'impartialité du président. Celui-ci aura cessé de prendre part aux débats si ce n'est pour les diriger. L'accusateur prendra place à la barre ; il interrogera les témoins ; le défenseur fera de même. L'expertise sera contradictoire et au besoin fixée par une institution permanente. Le débat oral, éclairci par ses préliminaires, sera plus court. Les jurés, avertis à l'avance des questions posées et des conséquences que comportent les réponses, éliront leur chef. Au besoin, ils demanderont des explications au président en présence de l'accusation et de la défense.

Quant à la compétence de la Cour d'assises, ainsi amendée, elle devra être établie par une loi précise et meilleure que le Code actuel.

M. Cruppi est hostile à l'idée du jury correctionnel, statuant sur la culpabilité seule. Il préfère la justice échevinale, telle qu'elle fonctionne notamment en Allemagne.

D'ESTOURNELLES DE CONSTANT. — **Concurrence et chômage.** — *Nos rivaux, nos charges, notre routine* (livr. du 15 juil. 1897, p. 407-446).

Vieillie et divisée, l'Europe est-elle en état de résister au péril de la concurrence inaugurée par les mondes nouveaux ? Ce problème intéresse tous les peuples européens. La France doit s'en occuper. Elle l'ignore, à vrai dire, ne lisant guère que des journaux cancaniers ; et le premier souci de ceux qui savent doit être d'éveiller énergiquement l'attention.

Parmi ceux qui voient et qui savent, beaucoup nient le danger, confiants dans la supériorité de nos machines qui cependant ajoutent à la surproduction qui nous menace, convaincus que la concurrence favorisera le consommateur, qu'elle se bornera à réduire les profits excessifs du patron et de l'intermédiaire, persuadés que nos rivaux se placeront rapidement dans les mêmes conditions que nous. Opinions qui ne peuvent cacher complètement la gravité de la crise à traverser.

Les symptômes de la crise sont irrécusables. Partout les consuls et les Chambres de commerce constatent l'élimination du produit européen au profit de l'exotique, et même l'invasion de l'Europe par celui-ci. La République argentine, le Canada, l'Australie, après les Etats-Unis, commencent à inonder l'Europe de leurs blés, de leurs viandes, même de leur bétail vivant, de leurs beurres, de leurs fruits. Souvent ce sont des Européens qui dirigent ce mouvement. Les tarifs douaniers lui viennent en aide, la contrefaçon aussi.

A l'intérieur, les signes ne sont pas moins clairs. Partout la terre baisse de valeur ou même cesse d'être cultivée ; les hypothèques augmentent ; les campagnes se dépeuplent. Notre marine languit. Nos villes commerçantes déclinent.

Or, tandis que nos ressources diminuent, nos charges ne diminuent pas ; elles

Digitized by Google

ne peuvent pas même diminuer sensiblement, étant affectées en majeure partie au service de la dette et aux dépenses militaires. L'impôt sous mille formes atteint la production et le revenu. Les octrois mettent à la circulation des entraves presque prohibitives. Les formalités administratives et judiciaires aggravent les pertes de temps et d'argent. Les capitaux émigrent ; les ouvriers chôment.

Il fallait donc jeter un cri d'alarme. Il faut maintenant chercher les remèdes.

J. LECLERCQ. — **Java et le système colonial des Hollandais** (livr. du 1er nov. 1897, p. 161-187).

Comment trente mille Européens gouvernent-ils paisiblement vingt-cinq millions de Javanais, qui sont satisfaits de leur sort ? Le gouvernement des Indes Néerlandaises est aux mains d'un mandataire du roi, investi de pouvoirs très étendus et responsable envers la Couronne et le Parlement, assisté d'un conseil consultatif et de quelques hauts fonctionnaires qui lui sont subordonnés. Dans chacune des vingt-deux provinces de Java il y a un résident réunissant toutes les attributions ; au-dessous des vice-résidents et des contrôleurs. Tous les fonctionnaires sont soigneusement choisis et bien payés.

Les Hollandais ont eu l'habileté de laisser les apparences du pouvoir aux princes indigènes, auxquels les fonctionnaires donnent seulement des conseils de frère aîné, ce qui, dans les traditions familiales de Java, équivaut à un ordre irrésistible ; d'ailleurs, les princes savent que toute velléité d'indépendance compromettrait leur situation. On a même laissé aux Javanais leur empereur et leur sultan, qu'une adroite politique a réduits à un rôle purement décoratif.

De même, au point de vue économique, les Hollandais, respectant les communautés agraires et les répartitions périodiques du sol, se sont seulement attribué le domaine éminent jadis réservés aux princes. Par suite, ils ont aussi conservé les corvées dues par les sujets ; un emploi judicieux et modéré de ces corvées a permis l'exécution de travaux considérables, notamment d'un ingénieux réseau de routes. Ils avaient aussi organisé les cultures forcées au profit de l'Etat ; mais bien que ce régime ait eu pour conséquence un étonnant accroissement de population, il a donné lieu à tant d'abus et de misères qu'il a été abandonné en 1870. La nouvelle loi agraire ouvre, aux Européens du moins, l'accès de la propriété individuelle et a abrogé les mesures de contrainte dirigées contre les indigènes.

PAUL LEROY-BEAULIEU. — **La question de la population et la civilisation démocratique** (livr. du 15 oct. 1897, p. 851-889).

On s'imagine en général que, de ce que la population a énormément augmenté depuis un siècle ou cinq quarts de siècle dans l'Europe occidentale, il est normal qu'elle augmente de ce train et qu'un ralentissement ou un arrêt dans cet accroissement est en quelque sorte une infraction à l'ordre naturel des sociétés. Cependant si l'on veut bien réfléchir et comparer, on verra que la très grande augmentation de la population des nations européennes est un phénomène propre à la fin du XVIIIe siècle et au siècle présent. Les âges antérieures n'ont rien vu de pareil. L'augmentation a commencé en Angleterre d'abord, vers 1760, grâce à la grande industrie qui a brisé les règlements corporatifs hostiles au mariage précoce, qui a donné aux enfants des emplois et par suite des salaires, grâce à l'émigration qui absorbait le trop-plein, tandis que le sentiment de la famille restait encore dénué d'ambition et que l'assistance très généreuse poussait encore à la prolificité. Cependant, dès le début cette révolution causa des souffrances, et la fameuse théorie de Malthus en fut le produit direct. Aussi au bout de quelque temps, et en France d'abord, l'augmentation de la population subit-elle un ralentissement marqué, la tendance gagnant successivement tous les peuples à mesure qu'ils ressemblaient davantage à la France. Le fait a été mis en lumière par des statistiques incontestables.

Digitized by Google

Les causes de ce fait sont diverses. Les unes n'ont sans doute qu'une portée restreinte, comme la nervosité croissante de certaines classes sociales, des occupations plus variées et plus nombreuses atténuant la passion sexuelle et retardant (chez les femmes surtout) l'âge du mariage. Les autres, les plus importantes, sont : l'affaiblissement des croyances religieuses, et particulièrement de la foi catholique si sévère pour les fraudes stérilisantes; les institutions démocratiques qui permettent à chaque famille de gravir, à chaque génération, un ou plusieurs degrés sur l'échelle sociale ; il en résulte que le mariage est tardif, pour être plus sûr, qu'il est peu fécond, pour que l'enfant ait dès son entrée dans la vie plus de ressources. La France, qui a devancé les autres peuples dans la démocratie, en est à un déficit annuel ; mais la statistique atteste que les autres nations se rapprochent de cette situation, d'autant plus rapidement qu'elles sont plus démocratiques. Il reste naturellement que la France sera notablement moins peuplée que les autres pays le jour où partout l'augmentation aura cessé. Peut-on lutter et comment ? Cela est difficile à dire. On ne doit accorder que peu de confiance aux moyens fiscaux, et même en général aux moyens légaux, sans les repousser toutefois absolument. Le remède est surtout moral. Peut-être aussi peut-on demander à la naturalisation un appoint notable.

CH. BENOIST. — **La monarchie austro-hongroise et l'équilibre européen.** — I. *Les nationalités et l'Empereur* (livr. du 15 oct. 1897, p. 770-793).

Le problème qui s'agite en Autriche-Hongrie ne peut laisser l'Europe indifférente. Si par exemple les Tchèques forcent les Allemands à céder, c'est-à-dire à revenir à leur suprématie, peut-on compter que l'Empire allemand ne sera pas invoqué ? Que, invoqué, il ne bouge pas ? et s'il bouge, n'est-ce pas une autre Europe qui se prépare ?

L'impression qui se dégage d'un voyage en Autriche, c'est qu'il n'y a pas d'Autriche. La population de l'Empire austro-hongrois se répartit entre trois races : Allemands, Magyars, Slaves, lesquelles, tout en formant un ou plusieurs groupes principaux, se pénètrent réciproquement sans fusionner, et entre lesquelles il n'y a pas de prépondérance numérique, ni de lien religieux, ni de langue commune, ni de traditions historiques communes, ni de loi commune. L'union ne se fait qu'en la personne de l'Empereur. Union réelle, disent les professeurs de droit international ; union personnelle, faut-il dire, et même strictement personnelle à François-Joseph, qui, par ses malheurs peut-être, par ses vertus sans doute, a réuni toutes les tendresses de tous ses sujets.

Il n'en subsiste pas moins que l'Autriche et la Hongrie ont, chacune un Parlement et un Ministère, plus les Délégations communes et le Ministère commun, et que chacune aussi se subdivise en provinces dont l'autonomie est fort développée. De cette situation est née la lutte des races qui divise la monarchie et qui est aujourd'hui placée sur le terrain parlementaire.

II. *Les partis et les hommes* (livr. du 1er déc. 1897, p. 515-542).

Les partis sont si nombreux au Parlement autrichien qu'il ne peut y avoir ni majorité homogène ni majorité stable. Pour gouverner, il faut donc se résigner à n'avoir que des majorités variées et successives. Pour les former et les réformer, il est nécessaire d'avoir dans l'esprit une grande souplesse, dans les manières beaucoup de grâce insinuante ; de connaître à fond l'échiquier parlementaire et d'utiliser adroitement des agents parfois un peu compromettants. Cette tactique, bonne pour le comte Taaffe, n'a pas réussi au comte Badeni qui a plus de force que d'adresse. Enfin le Parlement, que la réforme électorale a privé de ses chefs et grossi de médiocrités turbulentes, s'est laissé aller aux plus regrettables violences.

En Hongrie, la situation est moins difficile, parce que les partis sont politiques

Digitized by Google

plutôt que nationaux et parce que personne ne songe à rompre l'union monarchique, mais seulement à en tirer parti et profit.

En Bohême, au contraire la question est grave ; deux races ici sont aux prises, il n'y va de rien moins que de la refonte de l'Empire.

E. LAMY. — **Les luttes entre l'Eglise et l'Etat au XIXe siècle.** — I. *Les causes* (livr. du 1er août 1896, p. 721-758).

Nul n'aura de justice ni même d'intelligence pour les difficultés religieuses de notre époque, s'il ne s'est d'abord pas rendu compte que la situation de l'Eglise dans la société contemporaine est un compromis illogique entre les principes contraires de l'ancien régime et de la Révolution.

L'ordre établi par l'Eglise dès les Barbares et jusqu'en 1789 reposait sur la certitude du christianisme comme religion révélée. L'Etat le sanctionnait. Les princes cependant, auxquels parfois le pape ôtait leur couronne, et de qui émanaient les actes sanctionnateurs, prétendirent contrôler les volontés pontificales. Lorsque le roi de France entra dans cette voie, l'Eglise était affaiblie par ses victoires sur les empereurs romains, sur les rois barbares, sur les princes germaniques. La France, d'ailleurs, inaugura une nouvelle méthode, celle d'un procès conduit avec ménagement, précision, ténacité. Depuis Philippe le Bel jusqu'à Louis XIV, elle travaille continûment à restreindre l'action de l'Eglise. Après l'avoir soumise à l'impôt, elle l'exclut de toute tutelle sur les affaires internationales et nationales. En même temps le clergé émettait ses prétentions à l'autonomie. Pour parer aux dangers de ce double gallicanisme, l'Eglise prit le parti de résister énergiquement et perpétuellement à toutes les tentatives contre l'unité religieuse, et d'entrer, avec le pouvoir royal, en accommodements.

Les querelles et les traités ont ouvert une brèche dans la forte enceinte où jadis l'Eglise et la royauté se défendaient mutuellement. Leurs contestations les ont rendues l'une et l'autre discutables, et elles sont discutées. La subordination de l'Eglise à l'Etat a compromis les deux puissances ensemble. L'opinion publique s'érige en souveraine de l'une et de l'autre.

La Révolution fondée sur la liberté individuelle semblait devoir rendre une liberté complète à l'Eglise et à l'Etat. Mais l'athéisme des uns, le gallicanisme des autres, après avoir tenté un schisme, aboutirent à la persécution.

Le Concordat de Bonaparte ramène l'ordre, donne à l'Eglise quelques privilèges ou mieux quelques droits refusés au reste de la nation, et étend sur elle la protection et la suprématie de l'Etat. De plus la perfidie des articles organiques. Ce régime suffit pour le moment à l'Eglise, sans la satisfaire, parce qu'il assure encore son existence et, dans un rayon restreint, son action ; il suffit aux adversaires de l'Eglise, parce qu'il est pour elle une entrave et une cause de faiblesse.

La situation des deux puissances au XIXe siècle n'est donc pas essentiellement différente de celle qui a précédé, sauf en un point. La société française depuis 1789 brûle d'un amour orageux et aveugle pour la liberté. Seule l'Eglise a entendu limiter la théorie libérale et placer le dogme catholique au dessus de toute contradiction. Aussi les adversaires se sont-ils empressés de proclamer qu'elle est hostile à toute liberté et qu'elle se solidarise avec les gouvernements absolus contre l'émancipation des peuples.

Hostile à la liberté, l'Eglise ne l'est pas et ne le fut jamais. Seulement elle juge excessive et erronée, la doctrine moderne qui fait de la liberté le bien suprême alors qu'elle est surtout un instrument de certitude, qui dans la société ne voit que l'individu, qui n'admet d'autre autorité que la raison à l'exclusion de la mission divine de l'Eglise.

La philosophie du XVIIIe siècle prétendant que l'Eglise ne produisait par les

Digitized by Google

titres authentiques de son institution par Dieu, lui a préféré l'hypothèse du contrat social. Elle a fondé la direction de la société, sur les incertitudes du sens individuel. En brisant la hiérarchie sociale, elle a assuré le règne de l'audace et de l'ignorance. L'Eglise, elle, donne à la liberté des pôles fixes et assurés, aux droits de l'homme une base inébranlable, à la société ses prérogatives nécessaires contre l'égoïsme individuel. Mais tout cela, quoique l'essentiel du christianisme ait passé dans la déclaration des droits, échappait à la génération de 1789, qui par réaction contre l'ancien régime, exaltait l'individu, la raison et la liberté. La guerre, née de ce malentendu, a été entretenue par deux groupes d'hommes : les uns se contenteraient d'éliminer l'Eglise sans changer l'état social, les autres voudraient, avec la religion détruire la famille, la propriété et l'Etat. Les intérêts de la lutte ont rapproché ces deux troupes. Elles ont eu beau jeu contre une Eglise scrupuleuse dans ses définitions et impuissante à céder rien de ses droits qu'elle tient par ceux de la vérité, et devant un peuple épris d'indépendance et disposé à n'en trouver jamais les affirmations trop absolues.

II. *Les phases. — La Révolution française et le Premier Empire* (liv. du 25 nov. 1897, p. 336-371).

Entre l'Eglise et la Révolution française, la guerre fut presque immédiate, se poursuivit implacable et ne prit fin qu'avec le gouvernement des Assemblées. C'est que de très bonne heure, la Révolution tomba sous la direction de la Franc-Maçonnerie, dont les plans contre le catholicisme sont bien connus. Dans cette lutte, c'est l'Eglise qui défend la liberté contre l'intolérance, et qui seule, dans une société terrorisée, montre de l'héroïsme et de la constance. D'ailleurs ce long combat pour la liberté est un désaveu du gallicanisme, des droits absolus reconnus au prince, et aboutit à restaurer l'autorité du pape. Louis XVI s'inclina devant elle dans l'affaire de la constitution civile du clergé, et lorsque la persécution s'abattit sur l'Eglise de France, celle-ci, privée de ses évêques, se retrouva dans le pape. La Révolution donna à l'Eglise son indépendance du pouvoir politique et son union à la papauté.

Le Premier Consul offrit sa protection à l'Eglise, à condition quelle reconnût les faits accomplis et le gouvernement nouveau. Du côté de l'Eglise, le Pape seul avait qualité pour traiter ; nouvel échec aux traditions gallicanes. Du reste l'Eglise, si elle accepta la dictature de Bonaparte, ne pouvait guère faire autrement et faisait ce que tout le monde faisait. Encore est-il juste de constater que, seule entre toutes les forces matérielles ou morales, elle assigna des limites à ce pouvoir impérieux et défendit son patrimoine. C'est en vain que Napoléon emploie tous les moyens et toutes les ruses pour arracher au pape et au clergé l'abandon des doctrines catholiques, la soumission du pouvoir spirituel. Sa résistance aisément forcée quand il ne s'agit que des intérêts matériels, est invincible pour les questions spirituelles. Elle durait encore lorsque Napoléon tomba.

A. LEROY-BEAULIEU. — **Le règne de l'argent. La psychologie de la Bourse. Le jeu et l'agiotage** (livr. du 15 déc. 1897, p. 817-845).

L'opinion publique trouve commode de condamner sans distinction la spéculation qui est licite et l'agiotage qui est un abus.

La spéculation, il est vrai, n'a d'autre frein que ses périls, ses crises. La genèse de ces crises est simple et constante, et leur gravité est due à l'intervention du public : engouement plus ou moins justifié et sincère, hausse provoquant la hausse, puis doute, crainte, panique, effondrement. Ces krachs n'atteignent pas seulement le public, les gens du monde ; ils ont ruiné beaucoup de spécialistes de la Bourse, auxquels sans doute ne manquent ni l'expérience, ni la dextérité, ni les renseignements, mais quelquefois la prudence. A-t-on oublié le Crédit Mobilier, l'Union Générale, l'ancien Comptoir d'Escompte ? La haute finance a com-

Digitized by Google

mis des fautes et quelquefois pis, mais pour le public le vrai danger est dans les innombrables agences qui opèrent aux alentours de la Bourse. D'un autre côté les lois sur la formation des sociétés permettent aux forbans de la finance des pratiques coupables, des émissions frauduleuses, sans responsabilité effective. Certaine presse exerce de son côté une action puissante et fâcheuse. Aux émissions se rattachent les syndicats dits de garantie et qui couvrent des libéralités sans motifs. Or, sur tout cela les hommes de finance ne sont pas seuls à se ruer; les mondains montrent une avidité égale.

Cela ne prouve pas que notre époque soit plus corrompue que les autres ; seulement aujourd'hui le jeu s'adresse à toute la population. Au reste, il ne se cantonne pas dans la Bourse. Si l'on veut atteindre le mal, il faut aller le chercher en bien d'autres endroits, et d'abord sur les champs de courses.

Revue de Paris (Paris, 85 *bis*, faubourg Saint-Honoré ; in-8°, bi-mensuelle, 48 fr. par an).

LÉOUZON-LE-DUC. — **La Chambre Basse** (livr. du 15 octobre, p. 738-771).

Nos députés, sauf exception, sont communs d'esprit comme de tournure, et agités. Ils sont pris entre deux occupations principales. La première est le soin des électeurs, qui leur impose la quadruple obligation de correspondre avec eux et de les visiter, de faire leurs commissions et de les recevoir. La seconde consiste à jouir de l'existence législative : la Chambre est un grand cercle très luxueux, où la vie matérielle est plutôt agréable. Ils sont, ainsi partagés, incapables de hautes fonctions législatives. Ils sont, d'autre part, trop nombreux pour les menues besognes du Parlement, et leur nombre est cause que tout est rapetissé à leur niveau. Aussi la Chambre s'occupe-t-elle très peu des lois et beaucoup de la politique. Sous prétexte de surveiller l'Exécutif, et sans autre motif que le cabinet dure depuis longtemps, elle entreprend de le renverser et y réussit naturellement à force d'interpellations. La meilleure partie du temps se passe à causer et à intriguer. L'éloquence même, qu'on n'écoute plus, a baissé pour s'égaler à la médiocrité générale.

Les optimistes, cependant, se réjouissent que la Chambre ne légifère pas, car elle ne saurait que mal faire. Le gouvernement n'a pas à regretter son concours, il est sans exemple qu'un Parlement ait sagement aidé l'Exécutif. Une Chambre nulle laisse au gouvernement la direction des affaires et cela est bon. Même il n'est pas mauvais que les députés soient accessibles à la séduction, les ministres trouvent ainsi le temps et les moyens de faire les affaires de l'Etat.

Peut-être les réformes, souvent proposées, de l'organisation ou du règlement de la Chambre, seraient-elles plus funestes, tout en étant louables, que réellement utiles.

LOUIS DURAND. — **Le Crédit agricole et l'Etat** (liv. du 1er nov. 1897, p. 116-138).

Parmi les remèdes aux maux dont souffrent les classes rurales, figure le crédit agricole. Non pas le *crédit* tout court, mais des institutions adaptées aux conditions particulières de l'agriculture.

Il y a deux manières d'agir dans ce sens : diminuer les charges de l'agriculture et augmenter ses profits, pour donner confiance aux capitalistes ; favoriser la création d'établissements de crédits adaptés aux besoins des classes rurales. L'Etat a fait quelque chose dans le premier sens ; mais les tarifs douaniers et les dégrèvements ne sont que des déplacements d'impôts. Il reste l'autre voie.

L'initiative privée a donné naissance à diverses institutions : banques agricoles, strictement mutuelles et bien imparfaites ; — banques syndicales selon la loi

Digitized by Google

du 5 nov. 1894, fort peu nombreuses, en dépit des statistiques officielles ; — caisses agricoles fondées par le *Centre fédératif du Crédit populaire*, au nombre d'une vingtaine ; — enfin les 617 caisses, du type Raiffeisen, formant l'*Union des Caisses rurales*, qui, sans caractère confessionnel, demandent le concours du clergé, le paysan manifestant alors plus de confiance.

Pour encourager ces institutions, l'Etat a fait la loi de 1894 qui a cherché assez justement à utiliser les syndicats agricoles. Mais cette loi est tellement conçue, qu'aucune société régulière n'a pu se fonder à son abri ; d'autre part son action a été contrariée par les prétentions fiscales de l'Administration des finances.

Actuellement, l'Etat veut emprunter 40 millions à la Banque de France pour les mettre à la disposition du crédit agricole. Eh bien ! il paraît inutile que l'Etat assume cette charge. Ses subventions ne peuvent servir à augmenter les bénéfices des caisses, dont les actionnaires ne peuvent recevoir qu'un dividende maximum fixé par leurs statuts. Elles amèneraient peut-être un abaissement du taux de l'intérêt, qui ne serait pas sensible pour les petits agriculteurs qu'il s'agit d'aider. Elles déchargeraient les caisses d'une responsabilité salutaire qui a assuré leur bonne gestion. Enfin elles constitueraient une mesure socialiste. Aussi l'agriculture française leur a-t-elle fait mauvais accueil.

J. SAURIN. — **Le peuplement français de la Tunisie** (liv. du 15 nov. 1897, p. 328-364).

De toutes nos récentes acquisitions coloniales, la Tunisie est la seule dont le climat permette à nos colons de s'établir à demeure et de faire souche. Et nous n'en serons définitivement les maîtres que lorsque la culture du sol sera entre des mains françaises.

Or, si l'immigration française n'est pas insignifiante, elle ne profite guère à l'agriculture, encore abandonnée aux ouvriers indigènes ou italiens. C'est 260.000 Français qu'il faudrait introduire en Tunisie. L'œuvre est difficile mais possible.

Sans doute la terre appartient à l'indigène qui ne vend pas volontiers. Mais les grandes familles s'appauvrissent, et en général le colon français est meilleur agriculteur que l'indigène.

Une difficulté plus grave, c'est que le Français ne peut se contenter du salaire payé au journalier tunisien. La même difficulté a été résolue en Algérie par l'intervention de l'Etat qui a exproprié les indigènes, morcelé le sol, fait des concessions gratuites et créé des centres. Le système a bien ses inconvénients ; ainsi, l'indigène exproprié dissipe bien vite l'indemnité et tombe dans la misère ou le crime ; le colon échoue souvent faute de capitaux. Néanmoins les résultats sont appréciables.

En Tunisie le sol n'a pas été morcelé. Les grands propriétaires n'ont pas voulu faire la seule chose pratique : constituer de toutes pièces des fermes françaises de médiocre étendue et les donner soit à des métayers, soit à des locataires, soit à des salariés. Ce procédé assurerait l'exploitation fructueuse du sol, l'emploi de nombreux capitaux, l'existence de nombreuses familles. Il est à la portée de l'initiative privée.

L'Etat de son côté devrait favoriser la création des centres, donner des voies de communication, de la sécurité, des écoles, des tribunaux, des églises.

SYDNEY WEBB. — **La guerre industrielle en Angleterre** (livr. du 15 déc. 1897, p. 912-922).

L'Angleterre est depuis six mois victime d'une guerre civile qui ravage, sur presque toute l'étendue du royaume, une de ses plus puissantes industries. Le différend entre les ouvriers mécaniciens et leurs patrons arrête le travail, directement ou indirectement, de près de cent mille travailleurs. Ce conflit a pour

Digitized by Google

cause une demande faite aux patrons londonniens de la journée de huit heures, précédemment accordée par divers constructeurs et par les ateliers nationaux. Les patrons se coalisèrent pour résister à la demande et prononcèrent le lock out contre les ouvriers appartenant à l'une des trade-unions qui demeuraient à Londres. En réalité la journée de huit heures n'est qu'un prétexte. Les patrons essaient de secouer le joug des trade-unions et de reprendre la direction de leurs industries. Ils se plaignent que les ouvriers et les trade-unions sont systématiquement hostiles aux nouvelles machines qui simplifient et économisent le travail de l'homme, qu'ils entendent constituer pour chaque spécialité un monopole.

M. Webb convient que la direction centrale des unions de mécaniciens n'arrive pas à faire pénétrer les vrais principes jusqu'aux directions locales. Celles-ci s'en tiennent au vieil unionisme rétrograde et provoquent follement des grèves auxquelles la fédération entière est tenue de s'associer.

Les ouvriers, de leur côté, se plaignent que les patrons interprètent abusivement le contrat de travail, par exemple, lorsque, sans changer le salaire, ils changent une machine qui exige un apprentissage ou une surveillance plus étroite, donc un supplément de travail. Le patron s'imagine à tort acquérir par le contrat de travail toute la force et toute l'énergie de l'ouvrier ; il en acquiert seulement une fraction déterminée par les conditions actuelles du travail. Tout changement exige le consentement des deux parties contractantes. Le patron n'a-t-il pas déjà le choix du produit, des matières premières, des procédés et des hommes ? Cette vérité est déjà reconnue par les filateurs de Lancashire. Tout changement dans les conditions du travail provoque dans cette industrie une augmentation ou une diminution du salaire, déterminée de concert par un représentant du syndicat patronal et un représentant de la trade-union.

Revue Bleue (Paris, 19, rue des Saints-Pères, in-4° à 2 colonnes, 25 francs par an).

H. AUBÉPIN. — **La psychologie du jury** (n° 17 du 2e semestre, p. 528-533).

M. Cruppi a montré les raisons objectives du verdict. Voici les raisons subjectives. Le jury, théoriquement c'est la société, en réalité c'est le public, avec ses qualités et ses défauts, sa franchise, son manque de réflexion et d'élévation. Dans les affaires célèbres, le jury apporte et garde l'opinion dominante dans le public. Dans les autres affaires, son opinion se détermine d'après ses sentiments et ses préjugés, qui sont ceux des commerçants, puisque la plupart des jurés appartiennent à cette catégorie. L'intérêt prédomine; le jury sera très sévère pour les crimes qui menacent directement le commerçant ou le bourgeois, vol par employé ou salarié, vol avec effraction, etc., très indulgent pour les crimes passionnels qui lui sont étrangers. Il se laissera influencer par la tête de l'accusé, par les formules chères au public, par les incidents d'audience.

A. FOUILLÉE. — **Quelques réflexions sur la criminalité et le socialisme** (n° 18. p. 546-552).

Les marxistes nient que la question sociale soit une question morale. Rien de plus vrai cependant. Reste a savoir si l'accroissement de la criminalité est imputable seulement à la société et à son régime économique. L'école marxiste attribue tous les crimes à la misère, cause de dégénérescence physique. Elle oublie trop les causes morales, les passions, les péchés capitaux. Sur un seul de ceux-ci, la suppression de la propriété individuelle pourrait prétendre exercer une action, et elle laisserait subsister toutes les autres. D'ailleurs, les faits attestent que l'aisance acquise par certaines régions n'y a pas développé la mo-

Digitized by Google

ralité ; que le niveau moral est plus élevé là où survivent de fortes croyances religieuses, là où le sentiment esthétique est vif. Il est exact, d'autre part, que la grande industrie a brisé la famille, concentré la population dans les villes où la surveillance est plus difficile. Enfin on doit constater l'insuffisance de l'enseignement moral dans l'école et la pernicieuse influence de la presse. En sorte que le socialisme ne voit et ne touche qu'un côté, peut-être le moindre, du problème moral.

PAUL LAFFITE. — **Le referendum** (n° 22, p. 673-674).

L'idée est simple et séduisante, surtout dans son application aux affaires municipales seules. Elle est mauvaise cependant, parce qu'elle abandonne aux intérêts particuliers la solution des questions d'intérêt général, et parce qu'elle suppose à tort que quiconque est apte à résoudre ces questions. Au reste, qu'on ne s'imagine pas pouvoir à jamais exclure le referendum des matières politiques.

HENRY BÉRENGER. — **Enquête sur les responsabilités de la presse** (n° 23 à 26, p. 706 à 717, 738-742, 770, 776, 802-808).

M. Henry Bérenger constate qu'il y a une crise de la presse où la liberté est intéressée. Le journal est tout puissant. Ne s'est-il pas servi de sa toute puissance pour corrompre la démocratie qu'il devait éclairer ? N'est-il pas tombé sous la servitude de l'Argent ? Y a-t-il à cette crise des remèdes, et lesquels ?

A ces questions beaucoup de réponses ont été faites. Voici les principales. D'après M. Drumont, la presse est puissante parce qu'elle est nécessaire, que seule elle lutte contre une corruption envahissante, que dans le silence de tous, elle seule parle encore. Mais elle rencontre des défiances sournoises, de la part des magistrats surtout. Il faut la rendre au jury, autoriser la preuve de tous les faits et infliger de fortes condamnations faute de preuve.

M. Jaurès ne pense pas qu'on puisse moraliser la presse, simple et fidèle reflet de l'état social où tout est occasion de profit. M. Max Nordau rejette la responsabilité sur le public ; le peuple, qui achète les journaux, a toujours la presse qu'il mérite. M. Talmeyr attribue le fait à ce que la presse est une presse d'argent et une presse démocratique ; par conséquent le remède n'existe pas. M. Poincaré croit que l'influence de la presse ira baissant ; la loi de 1881 en créant la fiction de la gérance et en déplaçant les responsabilités a causé bien des maux. Pour M. A. Leroy-Beaulieu, la presse est moins esclave que tyran des ploutocrates qui la corrompent parce qu'ils ne peuvent faire autrement. La vénalité est d'ailleurs le moindre vice de la presse, elle est pornographique et pamphlétaire. Son niveau se relèvera en même temps que le niveau moral de la société. M. Lucien Marc voudrait que la presse, qui est une industrie et qui désire légitimement gagner de l'argent, se contentât d'en gagner par l'annonce, en laissant à la rédaction une sincérité entière.

Digitized by Google

VARIÉTÉS

JACQUES BERNEY

Le 24 janvier dernier, comme le Canton de Vaud, dans un élan de patriotique enthousiasme, célébrait le premier centenaire de la proclamation de son indépendance, la nouvelle d'un affreux accident, arrivé sur le lac de Joux, a plongé dans le deuil la paisible vallée de ce nom et, pour le pays tout entier, a jeté un crèpe funèbre sur le lendemain des fêtes. En la personne du professeur Jacques Berney, l'une des victimes de cette catastrophe, le Canton de Vaud a perdu un de ses enfants les plus dévoués et les plus capables, déjà, malgré sa jeunesse, éprouvé à son service et apprécié au loin.

La rédaction de la *Revue*, dont il était un des collaborateurs assidus, a vivement ressenti la douleur d'une famille cruellement frappée et la prie d'agréer l'expression de toute sa sympathie.

*
* *

Né le 19 août 1863, Jacques Berney était le fils d'un ancien magistrat, au nom respecté et populaire dans cette même vallée de Joux, qu'il aima jusqu'à sa dernière heure en vrai montagnard. Il avait fait ses études de droit à l'Académie de Lausanne. Sa thèse de doctorat, soutenue en 1896, a pour titre : *De la demeure en droit romain, français et suisse*. Deux ans plus tard, avec un mémoire sur *La procédure suivie en Suisse pour l'extradition des malfaiteurs*, question mise au concours par la Société suisse des juristes, il remportait tous les suffrages de ses confrères. Ce travail couronné a paru en 1889. La même année, à peine âgé de vingt-six ans, il avait l'honneur d'être chargé de l'enseignement donné à la Faculté de droit de Lausanne par l'un de ses meilleurs maîtres, le professeur Henri Carrard, et bientôt d'y recueillir, à titre extraordinaire, la succession de la chaire de Droit public et international. Presque simultanément il avait débuté au barreau. L'usage local lui permettant de poursuivre la double carrière de professeur et d'avocat, il s'en prévalut et dès lors commença pour lui une période d'activité intellectuelle si intense que, bien qu'emporté soudain par la mort avant sa trente-cinquième année, il laisse néanmoins derrière lui toute une vie.

Indépendamment de son enseignement à l'Université et de plusieurs cours dont il était chargé à l'École normale et à l'École industrielle, Jacques Berney dirigeait la publication des comptes rendus analytiques du Grand Conseil du Canton de Vaud et du Conseil communal de Lausanne ; il pratiquait le barreau comme avocat plaidant et consultant ; ayant suivi, depuis 1888, en qualité de secrétaire auxiliaire, toutes les sessions de l'Institut de droit international, il avait été nommé secrétaire-adjoint en 1892, membre associé et secrétaire en titre de cette association en 1897 ; enfin il était secrétaire du tribunal arbitral franco-chilien qui siège à Lausanne depuis plusieurs années. Il a été en outre membre de nombreuses sociétés et commissions, président de la Société industrielle et commerciale, fondateur et président de la Société d'assurance des entrepreneurs vaudois, etc. Il semble que tant d'occupations diverses, tant de secrétariats et de présidences, eussent dû le détourner d'écrire et de publier pour son propre compte. Nullement. La liste de ses travaux est respectable. A la parcourir, sans le témoi-

Digitized by Google

gnage formel des dates, personne ne songerait qu'elle tient tout entière dans dix années de jeunesse.

Les plus importants de ces travaux, par l'influence et la portée, sont la loi vaudoise de 1895 sur le contrat d'apprentissage, dont le projet lui a été demandé, et le projet de loi sur la réforme du régime matrimonial, dont le Département cantonal de Justice et police lui avait également confié la rédaction et qui a été récemment adopté par le Conseil d'État pour être présenté au Grand Conseil. Ces deux lois, qui consacrent une amélioration notable de la situation des jeunes ouvriers et de la situation légale des femmes mariées, il les a non seulement en grande partie rédigées, mais encore fait désirer et comprendre. Elles devraient porter son nom.

Les nombreux articles que Jacques Berney a donnés aux revues juridiques se distinguent par l'abondance et la précision des renseignements. En 1895, empêché de faire à cette place ma chronique suisse annuelle, je lui demandai de bien vouloir remplir ma tâche. Il accepta, malgré le poids de ses engagements multiples, parce qu'un ami ne s'adressait jamais en vain à son obligeance. Dès lors il est resté le collaborateur apprécié de la *Revue*. Outre cette chronique politique de 1895, il lui a donné successivement deux études de droit public suisse : *La nationalité suisse et le droit de cité dans le Canton de Vaud* (t. I), *Les Constitutions cantonales de la Suisse et leur revision* (t. III) et un compte rendu critique des travaux et des délibérations de l'Institut de droit international sur l'importante question de *La nationalité*.

Antérieurement déjà il était entré à la *Revue de droit international privé*, dans laquelle il exposait, en 1892, *La nouvelle loi suisse sur l'extradition* (t. XXIV) et, en 1894, la proposition d'un *Arbitrage international dans le différend entre la Suisse et l'Italie au sujet du décret italien du 8 novembre 1893 prescrivant le paiement des droits de douane en monnaie métallique* (t. XXVI). A la *Revue générale du droit* il avait donné, en 1892, une étude travaillée sur le *Droit naturel*.

Dans le *Journal des Tribunaux*, de Lausanne, dont il était le collaborateur souvent requis, toujours prêt, il a publié toute une série de comptes rendus, aussi étudiés que spirituels, des réunions tenues de 1888 à 1896, par la Société suisse des juristes, au sein de laquelle se discutent toutes les questions de son ressort qui figurent, ou vont figurer, à l'ordre du jour des Chambres fédérales. Outre de nombreuses notes de bibliographie et de critique, il a donné à cette revue les articles suivants : *Le domicile en jurisprudence fédérale* (1888), *Les contrats d'utilité publique* (1888), *Les droits sur les eaux* (1889), *La revision de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale* (1889), *La législation sur le contrat de transport* (1894). Enfin le jeune secrétaire de l'Institut de droit international a envoyé successivement au *Journal des Tribunaux*, au *Journal de Genève* et à la *Gazette de Lausanne* le compte rendu des sessions de Lausanne (1888), de Genève (1892), de Paris (1894), de Cambridge (1895) et de Venise (1896). Un service militaire — il était capitaine d'infanterie et chef de compagnie au bataillon 8, d'élite, de l'armée fédérale — l'avait empêché de prendre part, en 1897, à la session de Copenhague dans laquelle il fut reçu au nombre des membres associés sur la proposition de M. le professeur Brusa, de M. Engelhardt, ministre plénipotentiaire de France, et de lord Reay.

Au nombre des travaux de fond du professeur, il faut placer ses deux mémoires : *L'initiative en droit public fédéral* et *L'initiative populaire et la législation fédérale*. Le premier fut inséré dans le *Recueil inaugural*, publié en 1892 par la haute école vaudoise, à l'occasion de sa transformation en université, le second dans un autre recueil de circonstance, envoyé, en 1896, par la Faculté de droit de Lausanne à l'Exposition nationale suisse de Genève. Dans ces mémoires,

Digitized by Google

auxquels il a mis tout le soin que comportait la place d'honneur qui leur était destinée, l'auteur développe un point de vue qu'il a été un des premiers à formuler et qui semble avoir fait quelque chemin en Suisse.

Le droit illimité d'initiative populaire, récemment introduit dans la constitution fédérale, l'a été hâtivement et sans qu'on se soit rendu compte de la véritable portée du système adopté. « Par le moyen de l'initiative, conclut Berney, « le peuple suisse peut se gouverner librement dans tous les domaines. Il peut « faire des lois, se donner un code pénal, naturaliser les étrangers, amnistier des « condamnés, contracter des emprunts, convertir la dette de l'Etat, accorder des « subventions, conclure des traités, les dénoncer, déclarer la guerre, faire la paix, « instituer un tarif douanier, supprimer des impôts, se saisir d'une contestation, « prononcer un jugement, casser la sentence d'un tribunal, condamner à mort « un citoyen, etc., etc., etc., il peut prendre une décision quelconque — à une « seule condition — c'est qu'il l'inscrive dans la constitution ». Si l'on ajoute à cela que cette inscription dans la loi fondamentale du pays peut se faire selon une formule rédigée par le premier comité venu, on comprendra sans peine que les publicistes réfléchis, pesant au poids de l'histoire les raisons éphémères qui l'emportent parfois aux yeux des politiques, ne puissent donner leur approbation à une innovation constitutionnelle de cette espèce.

Toute extension des droits du peuple ne constitue pas nécessairement une conquête de la démocratie. Dans ce domaine, il importe à la République que ceux qui ont charge de ses destinées sachent se défier des mots et aller aux choses, calmement, posément, en se gardant par dessus tout des entraînements politiques issus de circonstances passagères. C'est une vérité qu'il est parfois utile de rappeler en ce pays et en ce temps. Jacques Berney y a pris peine (1).

Primesautier, hardi dans la discussion jusqu'au paradoxe, mais avec cela logique, réfléchi par préoccupation constante des solutions pratiques, il était profondément attaché aux traditions fédéralistes, c'est-à-dire — pour employer une expresion moins locale qui n'est pas absolument exacte — aux tendances particularistes de son Canton. Ces derniers temps, il avait pris nettement position à la tête d'un groupe de jeunes, auquel ne manquent ni les capacités, ni l'énergie, et qui entreprend une tâche difficile : la lutte, en dehors des cadres des anciens partis, contre le courant de centralisation qui menace d'entraîner complètement la Suisse romande dans l'orbite d'un État, non plus fédéral, mais unitaire. « Son enseignement, m'écrit l'un de ses intimes, était caractérisé « par des tendances fédéralistes très accentuées. Absolument convaincu que la « Suisse ferait fausse route et perdrait sa raison d'être en Europe en tendant « à une unité complète, il considérait que la Confédération a déjà dépassé le « maximum de compétences auxquel elle peut raisonnablement prétendre dans « l'intérêt général. Il tirait de ce point de départ les conséquences dictées par la « plus rigoureuse logique, ne craignant pas notamment de signaler comme une « erreur et un péril la centralisation du droit civil et pénal. Il déplorait l'absence, « dans la constitution fédérale, d'un organe analogue à la Cour suprême des « Etats-Unis, chargé de faire respecter la souveraineté législative et administra- « tive des Cantons contre tout empiétement du pouvoir fédéral. »

A part un semestre à la Faculté des lettres de Paris et un court séjour en Allemagne, Jacques Berney n'avait pas fait d'études à l'étranger. Il était d'esprit et de cœur, il était tout entier, de son pays. Les juristes suisses, pour la plupart,

(1) On trouvera un complément aux indications bibliographiques ci-dessus dans l'*Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. XVI (1897), p. 320 s., et dans la livraison du 29 janvier 1898 du *Journal des Tribunaux*. Cette livraison renferme une notice nécrologique due à la plume autorisée du professeur Charles Soldan, Président du Tribunal fédéral suisse.

Digitized by Google

vont achever leurs études dans les universités allemandes. Ils en reviennent tout pénétrés des théories qu'ils ont entendu exposer avec autorité par les maîtres de la science germanique et, de même que les Américains qu'on envoie étudier dans le vieux monde et chez lesquels on constate le même phénomène, ils ne se disent pas assez que ces théories sont forcément conditionnées par le milieu politique où elles sont nées. Autrefois, du temps de leurs pères, le monde des hautes écoles où enseignaient les hommes du Parlement de Francfort était très différent, d'idées et de tendances, de ce qu'il est de nos jours. La pensée y a subi l'éblouissement d'une épopée militaire. Un nouvel empire est né en Allemagne. Du sang de la nation répandu sur les champs de bataille, une dynastie féodale est surgie, garantie fondamentale de son unité. Comment ceux qui pensent pour cette nation, et auxquels une tâche patriotique a été tracée par les événements, n'en auraient-ils pas subi l'influence ? A cela devrait être rendu attentif chacun des étudiants en droit qu'on envoie, de l'étranger, au pied de leurs chaires. Et, si ces étudiants sont des Suisses, il ne serait pas inutile de leur faire observer, au départ ou au retour, que les conceptions de la souveraineté et de l'État, qu'ils entendront ou qu'ils ont entendu exposer, ne sont pas celles qui ont été placées à la base de la démocratie fondée par leurs ancêtres et, par suite, ne sauraient être mises en œuvre, dans le pays de leurs ancêtres, qu'avec la plus extrême circonspection.

Jacques Berney ne manquait pas une occasion de proclamer énergiquement, à la face de ses amis de la Suisse allemande, stupéfaits et parfois scandalisés, son *credo* de Vaudois impénitent. Tel qu'il voulait être, il s'est défini lui-même, dans un livre destiné au peuple, son *Précis du droit usuel* (1893), où l'on retrouve ses qualités maîtresses : la clarté, l'exactitude, la sincérité scientifique, le sens de la vulgarisation. « L'homme complet, dit-il dans sa préface, apparaît « à ses semblables comme un être libre, actif et sociable. » Tous ceux qui ont eu le privilège de le connaître savent qu'il était l'homme sociable par excellence, et cela en dépit de son activité prodigieuse et de son indépendance de caractère absolue.

Ce n'était pas un savant, au sens caractéristique de ce mot. Il avait commencé trop jeune à être quelqu'un pour ne pas être entraîné dans une autre voie que celle de la science pure. C'était, dans le monde de la pensée, un homme d'action, secondé par un théoricien. Il a rendu des services multiples, importants, à son pays. Il semblait appelé à lui en rendre de plus nombreux et de plus grands encore. La mort ne le lui a pas permis. Mais il a été emporté soudain, en pleine jeunesse, en pleine puissance de travail, pendant une heure joyeuse d'une carrière joyeusement parcourue. Il était la personnification de l'activité : Dieu lui a donné de mourir debout.

CHARLES BORGEAUD.

Digitized by Google

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(FÉVRIER-MARS 1898).

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES.

Loi du 1er février 1898, modifiant l'art. 12 § 1 de la loi du 2 août 1875, sur l'*Election des sénateurs* (*J. O.*, 3 février, p. 721).

Loi du 10 mars 1898, sur la destitution des *Officiers ministériels* et ses conséquences, relativement aux droits électoraux (*J. O.*, 12 mars, p. 1513).

RELATIONS INTERNATIONALES

Loi du 31 janvier 1898, portant approbation de la *Convention* signée à Sucre, le 5 août 1897, entre la France et la Bolivie (*J. O.*, 2 février 1898, p. 697).

Réception par le président de la République, du prince Ouroussow, pour la *remise des lettres*, par lesquelles l'Empereur de Russie l'accrédite en qualité d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire. — Allocution de l'ambassadeur. — Réponse du Président de la République (*J. O.*, 19 février, p. 1069).

Loi du 24 mars 1898, portant approbation de la *convention d'extradition* conclue le 24 décembre 1895, entre la France et les Pays-Bas (*J. O.*, 26 mars, p. 1849).

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 1er mars 1898, modifiant l'*article 2075* du Code civil (*J. O.*, 3 mars, p. 1297).

Rapport en date du 2 mars 1898, adressé au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Cultes, par M. La Borde, directeur des Affaires civiles et du Sceau, sur les résultats de l'application, pendant l'année 1897, des dispositions du Code civil, relatives à la *nationalité* (*J. O.*, 5 mars, p. 1335).

Au cours de l'année 1897, il s'est produit 14.733 naturalisations, dont 7.631 intéressant des personnes majeures et 7.102 des mineurs, dont 6.309 sont devenus français irrévocablement et 793 ont conservé la faculté de décliner la qualité de Français dans l'année qui suivra leur majorité.

Loi du 24 mars 1898, modifiant les articles 843, 844 et 919 du Code civil (*rapports à successions* (*J. O.*, 25 mars, p. 1817).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Circulaire, en date du 13 février 1898, adressée aux préfets par le président du conseil, ministre de l'agriculture, sur la répression des fraudes dans la *fabrication de la margarine et le commerce du beurre* (*J. O.*, 17 février, p. 1038).

Loi du 15 février 1898, relative au commerce de *brocanteur* (*J. O.*, 17 février, p. 1018).

Loi du 4 mars 1898, portant création d'un *Office national du commerce extérieur* et approuvant une convention intervenue entre le Gouvernement et la Chambre de Commerce de Paris (*J. O.*, 7 mars, p. 1375).

Décret du 27 février 1898, précédé d'un rapport du ministre des finances, fixant le montant des primes complémentaires prévues par la loi du 7 avril 1898, pour l'*exportation des sucres* (*J. O.*, 1er mars, p. 1249).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE

Décret du 24 février 1898, complétant la nomenclature des industries énumérées au décret du 15 juillet 1893, relatif aux tolérances prévues par la loi du

Digitized by Google

2 novembre 1892, sur le *travail des enfants, des filles mineures et des femmes* dans les établissements industriels (*J. O.*, 2 mars, p. 1274).

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Loi du 10 mars 1898, ayant pour objet de rendre la *réhabilitation* applicable aux condamnés qui ont prescrit contre l'exécution de la peine (*J. O.*, 12 mars, p. 1513).

Loi du 16 mars 1898, modifiant la loi du 2 août 1882, sur la répression des *outrages aux bonnes mœurs* (*J. O.*, 18 mars, p. 1673).

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Loi du 16 février 1898, ayant pour objet de modifier l'article 3 de la loi du 3 mai 1844, sur la *police de la chasse* (*J. O.*, 22 février p. 1117).

Loi du 8 mars 1898, sur les *vignes à complant* (*J. O.*, 11 mars, p. 1497).

Rapport présenté au nom de la commission extra-parlementaire, chargée de rechercher les moyens propres à améliorer la *police du vagabondage* et *des campagnes*, par M. de Marcère, sénateur (*J. O.*, 29 mars, p. 1940).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 31 janvier 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif à la juridiction dont relèvent les *tirailleurs tonkinois* en congé ou en permission (*J. O.*, 3 février, p, 729).

Décret du 20 février 1898, abrogeant l'article 17 du décret du 5 octobre 1889, portant constitution du corps du *commissariat colonial* (*J. O.*, 25 février, p. 1164),

Décret du 23 février 1898, portant modification à l'organisation du corps de l'*inspection des colonies* (*J. O.*, 26 février, p. 1183).

Rapport en date du 25 février 1898, adressé au président de la République, par le ministre des colonies sur la marche générale du service de la *relégation à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie*, pendant l'année 1896 (*J. O.*, 26 février, p. 1179).

Décret du 23 mars 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant et complétant le décret du 4 juillet 1896, portant réorganisation du personnel des *administrateurs coloniaux* (*J. O*, 27 mars, p. 1885).

Algérie. — DÉCRET du 29 janvier 1898, relatif à l'*octroi de mer en Algérie* (*J. O.*, 18 février, p. 1053).

DÉCRET du 22 février 1898, portant réorganisation de l'*administration préfectorale en Algérie* (*J. O.*, 5 mars, p. 1330).

DÉCRET du 26 février 1898, fixant les *attributions en matière de police du gouverneur général de l'Algérie* (*J. O.*, 5 mars, p. 1330).

DÉCRET du 16 mars 1898, concernant le service des *postes* et des *télégraphes* en Algérie) *J. O.*, 23 mars, p. 1787).

LOI du 23 mars 1898, relative aux mesures à prendre pour assurer la conservation des bornes et autres signes extérieurs, destinés à marquer les points trigonométriques nécessaires à l'exécution des levés des *cartes et plans du territoire de l'Algérie* (*J. O.*, 25 mars, p. 1818).

DÉCRET du 25 mars 1898, relatif à la recherche et à l'exploitation des *gisements de phosphate de chaux* en Algérie (*J. O.*, 26 mars, p. 1850).

Cochinchine. — DÉCRET du 6 mars 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant réorganisation du corps des *avocats défenseurs* en Cochinchine (*J. O.*, 10 mars, p. 1478).

Inde. — DÉCRET du 12 février 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant rétablissement de la *contrainte par corps*, dans les établissements français de l'Inde (*J. O.*, 15 février, p. 988).

DÉCRET du 4 mars 1838, précédé d'un rapport du ministre des colonies, ayant pour but de transférer à l'inspecteur primaire dans les établissements français

Digitized by Google

de l'Inde, les attributions du directeur de l'intérieur en matière d'*instruction publique* (*J. O.*, 13 mars, p. 1527).

Décret du 15 mars 1898, portant modification au décret du 25 janvier 1879, relatif à l'organisation des *conseils électifs* dans les établissements français de l'Inde (*J. O.*, 16 mars, p. 1628).

Indo-Chine. — Décret du 10 mars 1898, rendant applicable en Indo-Chine, la loi du 21 juillet 1881, sur la *police sanitaire des animaux* (*J. O.*, 19 mars ; p. 1713).

Madagascar. — Décret du 13 février 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant approbation des pénalités prévues à un arrêté du gouverneur général de Madagascar, fixant les *droits de sortie* de cette colonie (*J. O.*, 22 février, p. 1120).

Décret du 7 février 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant modification au décret du 7 mars 1897, relatif aux *droits de consommation* à Madagascar et dépendance (*J. O.*, 16 février, p. 1006).

Nouvelle-Calédonie. — Décret du 13 février 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réglementant la pêche des *huitres perlières* et de la *nacre*, en Nouvelle-Calédonie et dépendances (*J. O.*, 26 février, p. 1182).

Décret du 10 mars 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, rendant applicable en — la loi du 31 mars 1896, relative à la vente des *objets abandonnés* ou *laissés en gage* par les voyageurs aux aubergistes ou hôteliers (*J. O.*, 15 mars, p. 1609).

Réunion. — Décret du 27 mars 1898, retirant de la circulation à la Réunion, *les bons de caisse en papier* de 50 centimes, 1 fr. et 2 fr. (*J. O.*, 30 mars, p. 1959).

Tunisie. — Rapport en date du 20 décembre 1897, adressé au président de la République par le Ministre des Affaires étrangères sur la *situation de la Tunisie* en 1896 (*J. O.*, 7 mars, p. 1377).

Arrêté du ministre des finances, en date du 23 mars 1898, portant modification à l'arrêté du 29 décembre 1897, relatif aux *services financiers métropolitains*, dans la régence de Tunis (*J. O.*, 30 mars, p. 1959).

Tahiti.— Iles-sous-le-Vent.— Loi du 19 mars 1898, déclarant les Iles-sous-le-Vent de Tahiti partie intégrante du *domaine colonial* de la France (*J. O.*, 22 mars, p. 1765).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Arrêté du ministre de l'intérieur en date du 1er mars 1898, fixant les conditions du concours pour l'admission à l'*emploi de rédacteur au minitère de l'intérieur* et programme de ce concours (*J. O.*, 6 mars, p. 1351).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES

Décret du 27 janvier 1898, portant règlement d'administration publique pour la perception des *droits sur l'alcool en Corse* (*J. O.*, 16 février, p. 1001).

Décret du 2 février 1898, complétant l'art. 1 du décret du 13 décembre 1862, en ce qui concerne la *délivrance en franchise du sel nécessaire à la fabrication de la soude* (*J. O.*, 9 février, p. 837).

Rapport adressé au président de la République par la commission de contrôle de la *circulation monétaire*, pour l'exercice 1897 (*J. O.*, 7 février, p. 789).

Loi du 3 mars 1898, portant établissement d'un droit d'entrée sur le *plomb, les minerais enrichis et ses dérivés divers* (*J. O.*, 15 mars, p. 1329).

Loi du 9 mars 1898 autorisant l'application anticipée de la loi du 29 décembre 1897, relative à la suppression des *taxes d'octroi* sur les boissons hygiéniques (*J. O.*, 12 mars, p. 1514).

Rapport adressé au ministre des finances, par M. Boulanger, président de la commission extra-parlementaire, chargée d'organiser les clauses et conditions

Digitized by Google

des *cahiers des charges des adjudications et marchés de l'Etat* (*J. O.*, 17 mars, p. 1643).

Loi du 17 mars 1898, tendant à rendre plus rapide et plus économique la *révision du cadastre* (*J. O.*, 19 mars, p. 1689).

Loi du 23 mars 1898, ayant pour objet de compléter l'article 4 de la loi du 23 décembre 1897, relative aux *droits de quai* (*J. O.*, 25 mars, p. 1818).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 8 février 1898, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif au *dédoublement de la 6e région* (*J. O.*, 9 février, p. 838).

Décret du 9 février 1878, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif au droit à l'obtention de la *médaille coloniale* pour les marins et militaires qui ont pris part aux opérations effectuées dans le Soudan français (*J. O.*, 17 février, p. 1036).

CIRCULAIRE du ministre de la marine, en date du 15 février 1898, relative à l'application du décret qui précède (*J. O.*, 17 février, p. 1036).

Décret du 10 février 1898, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif au droit à l'obtention de la *médaille coloniale* pour les marins et militaires qui ont pris part aux opérations à Madagascar (*J. O.*, 17 février, p. 1036).

CIRCULAIRE du ministre de la marine en date du 16 février 1898, relative à l'application du décret qui précède (*J. O.*, 17 février, p. 1036).

Circulaire du ministre de la marine en date du 21 février 1898, au sujet de nouvelles dispositions concernant l'*enseignement du tir* dans les régiments d'infanterie (*J. O.*, 22 février, p. 1120).

Arrêté du ministre de la marine en date du 24 février 1898, relatif à la réorganisation du personnel des *gardes stagiaires de l'artillerie de la marine* (*J. O.*, 25 février, p. 1162).

Décret du 28 février 1898, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif à le concession de la *médaille coloniale*, pour l'expédition du Haut-Oubangui (*J. O.*, 6 mars, p. 1363).

Décret du 1er mars 1898, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, portant modification dans l'organisation du *conseil supérieur de la guerre* (*J. O.*, 2 mars, p. 1280).

Loi du 4 mars 1898, modifiant l'article 6 de la loi du 22 juillet 1896, sur les pigeons voyageurs (*J. O.*, 8 mars, p. 1437).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 8 mars 1898, relative à la durée du *service des inscrits maritimes* (*J. O.*, 3 mars, p. 1456).

Décret du 18 mars 1858, précédé d'un rapport du ministre de la guerre concernant l'organisation des *inspections générales* (*J. O.*, 16 mars, p. 1623).

Décret du 15 mars 1898, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant modification au décret du 20 mai 1885, modifié par les décrets du 10 janvier 1893 et du 6 février 1897 (*service à bord des bâtiments de la flotte* (*J. O.*, 16 mars, p. 1626).

Arrêté du ministre de la marine en date du 15 mars 1898, portant modification aux arrêtés du 15 décembre 1893 (Durée des *commandemments à la mer* (*J. O.*, 16 mars, p. 1627).

Décision du ministre de la marine relative à l'examen annuel par la commission de *classement* des dossiers des *capitaines de frégate* les plus anciens et des *lieutenants de vaisseau* de quatorze ans de grade (*J. O.*, 16 mars, p. 1627).

Décret du 22 mars 1898, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, concernant l'établissement, à la suite des inspections générales, des *listes d'aptitude, des tableaux d'avancement et des tableaux de concours* aux diverses récompenses (*J. O.*, 23 mars, p. 1788).

Décret du 23 mars 1898, précédé d'un rapport du ministre de la marine, divi-

Digitized by Google

sans les *élèves-commissaires de la marine* en deux classes et les assimilant aux aspirants de 1re et de 2e classe (*J. O.*, 26 mars, p. 1854).

Arrêté du ministre de la marine, en date du 26 mars 1898, portant modification à l'arrêté du 25 avril 1895, relatif à l'*instruction des gabiers brevetés* (*J. O.*, 27 mars, p. 1884).

Loi du 26 mars 1898, modifiant la loi du 15 juillet 1889, sur le recrutement de l'armée en ce qui concerne les dispenses résultant de la présence d'un *frère sous les drapeaux* (*J. O.*, 29 mars, p. 1930).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 11 mars 1898, portant règlement intérieur du *conseil supérieur de l'instruction publique* (*J. O.*, 15 mars, p. 1606).

Rapport adressé au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, par le président du Conseil des *musées nationaux* sur les opérations effectuées par le Conseil dans le cours de l'année 1897 (*J. O.*, 16 mars, p. 1629).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Décret du 9 mars 1898, modifiant l'article 1er du décret du 15 janvier 1894, relatif à la composition du conseil supérieur de l'assistance publique (*J. O.*, 15 mars, p. 1606).

Rapport en date du 17 mars 1898, présenté au président de la République par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, sur les opérations des *caisses d'épargne* ordinaires en 1896 (*J. O.*, 19 mars, p. 1690)

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Arrêté des ministres des travaux publics, de la guerre et des finances, en date du 12 novembre 1897, portant règlement pour le transport par chemin de fer des *matières dangereuses et des matières infectes* (Exécutoire à partir du 1er avril 1898) (*J. O.*, 25 mars, p. 1819).

Loi du 12 février 1898, ayant pour objet d'approuver une convention passée entre le ministre des travaux publics et la compagnie des chemins de fer de l'Est, en vue de l'*incorporation au réseau* concédé à ladite compagnie du chemin de fer de Vireux à la frontière (*J. O.*, 17 février, p. 1017).

Loi du 18 février 1898, portant approbation de la convention passée entre les ministres des travaux publics et des finances, et la compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée, pour l'*incorporation de la ligne du Rhône au Mont-Cenis*, dans l'ensemble du réseau principal (*J. O.*, 19 février, p. 1070).

Loi du 25 mars 1898, ayant pour objet l'approbation d'une convention passée entre le ministre des travaux publics et la compagnie du chemin de fer du Midi et du canal latéral à la Garonne, pour les *avances en argent à* fournir à l'Etat par cette compagnie (*J. O.*, 27 mars, p. 1881).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 31 janvier 1898, portant promulgation de la convention conclue à Lisbonne, le 7 décembre 1894, et du protocole signé à Lisbonne, le 28 avril 1896, entre la France et le Portugal, en vue de favoriser l'établissement de *communications télégraphiques* entre divers établissements européens de l'Océan Indien, du canal de Mozambique et de l'île de Madagascar (*J. O.*, 15 février, p. 986).

Décret du 24 février 1898, rendant applicables à partir du 1er avril 1898, les dispositions de la loi du 21 décembre 1897 sur le *droit de recommandation des objets affranchis* (*J. O.*, 2 février, p. 1273).

Décret du 18 mars 1898, relatif aux *colis postaux* à destination de la Perse (*J. O.*, 23 mars, p. 1787).

Digitized by Google

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

FÉVRIER — MARS 1898

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Accidents du travail. — Discussion du projet de loi adopté par la Chambre des députés, concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail. Séances des 3 mars (*J. O.*, 4 mars, p. 230). — 4 mars (*J. O.*, 5 mars, p. 246), — 7 mars (*J. O.*, 8 mars, p. 261), — 15 mars (*J. O.*, 16 mars p. 298), — 18 mars (*J. O.*, 19 mars, p. 323), — 19 mars (*J. O.*, 20 mars, p. 339).

Armement. — Discussion et adoption d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés portant ouverture d'un compte spécial concernant le matériel d' — Séance du 8 février (*J. O.*, 9 février, p, 116).

Bonnes mœurs. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi adopté par la Chambre des députés, relatif à la répression des outrages aux. — Séance du 8 mars (*J. O.*, 9 mars, p. 276).

Budget de 1898. — Discussion générale. Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars p. 397).

Budget de l'agriculture. — Séance du 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 431).

Budget des colonies. — Séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 459).

Budget des finances. — Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 497).

Budget de la guerre. — Séances des 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 412). — 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 423).

Budget de l'intérieur. — Séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 423).

Budget de la justice et des cultes. — Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 410).

Budget de la marine. — Séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 451).

Cadastre. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adopté par la Chambre des députés, relative au — Séance du 15 février (*J. O.*, 16 février, p. 153).

Caisses de retraite. — Discussion d'une proposition de loi relative aux — des ouvriers. Séance du 24 février (*J. O.*, 25 février, p. 200).

Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à l'incorporation de la ligne du Rhône au Mont-Cenis dans le réseau principal de la — Séance du 15 février (*J. O.*, 16 février, p. 153).

Crédits provisoires. — Discussion et adoption du projet de loi portant ouverture de — applicables au mois de mars. Séance du 26 février (*J. O.*, 27 février, p. 207).

Douzième provisoire. — Discussion et adoption du projet de loi portant ouverture d'un — Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 417).

Droits de quai. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés relative aux — Séance du 21 mars (*J. O.*, 22 mars, p. 356).

Election des sénateurs. — Adoption du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, tendant à modifier l'art. 12, paragraphe Ier de la loi du 12 avril 1875, sur l' — Séance du 1er février (*J. O.*, 2 février, p. 63).

Digitized by Google

Enfants. — Discussion de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, ayant pour objet la repression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les — Séances des 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 285), — 21 mars (*J. O.*, 22 mars, p. 356), — 22 mars (*J. O.*. 23 mars, p. 379).

Marine marchande. — Discussion du projet de loi, adopté par la Chambre des députés modifiant le décret de loi disciplinaire et pénal concernant la — Séances des 15 février (*J. O.*, 16 février, p. 154), — 22 mars (*J. O.*, 26 mars, p. 389).

Métropolitain de Paris. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés ayant pour objet la déclaration d'utilité publique du chemin de fer —. Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 397).

Office national du commerce extérieur. — Discussion du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, tendant à la création d'un — Séances des 26 février (*J. O.*, 27 février, p. 209) — 1er mars (*J. O.*, 2 mars, p. 217).

Pays-Bas. — Adoption du projet de loi concernant une convention d'extradition avec les —. Séance du 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 298).

Pigeons voyageurs. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, relative à la protection des —. Séance du 18 février (*J. O.*, 19 février, p. 189).

Placement des ouvriers et employés. — Discussion du projet de loi adopté par la Chambre des députés, relatif au —. Séances des 17 février (*J. O.*, 18 février, p. 167), — 18 février (*J. O.*, 19 février, p. 180).

Rapports à succession. — Adoption de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, tendant à modifier les textes relatifs aux —. Séance du 8 février (*J. O.*, 9 février, p. 118).

Recrutement de l'armée, — Adoption (urgence) d'une proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, tendant à modifier la loi sur le —. Séance du 18 mars (*J. O.*, 19 mars, p. 321).

Réhabilitation. — Discussion de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, ayant pour objet de rendre la — applicable aux condamnés qui ont prescrit contre leur peine. — Séance du 8 février (*J. O*, 9 février, p. 118).

Secours mutuels. — Discussion de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés relative aux Sociétés de —. Séances des 10 février (*J. O.*, 11 février, p. 121), — 11 février (*J. O.*, 12 février, p. 138).

Sériciculture. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés concernant les encouragements à la — et à la filature de la soie. — Séance du 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 376).

Successions. — Discussion du projet de loi, adopté par la Chambre des députés portant modification du régime fiscal des —. Séances des 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 80), — 7 février (*J. O.*, 8 février, p. 100).

Tarif général des douanes. — Discussion de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, portant modification de plusieurs articles du — Séance du 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 367).

Vignes à complant. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, sur les —. Séance du 15 février (*J. O.*, 16 février, p. 153).

Interpellations et questions. Résolutions.

Représentation sénatoriale. — Adoption du projet de résolution de M. Paul Strauss et de plusieurs de ses collègues tendant à modifier la procédure suivie par le Sénat pour désigner les départements dans lesquels la — est augmentée conformément à l'art. 3 de la loi du 9 décembre 1884. — Séance du 4 mars (*J. O.*, 5 mars, p. 246).

Digitized by Google

Tombeaux de Voltaire et de Rousseau. — Adoption du projet de résolution de M. Ernest Hamel et de plusieurs de ses collègues relatif aux — Séance du 8 mars (*J. O.*, 9 mars, p. 276).

Traitements ecclésiastiques. — Interpellation adressée par M. de Chamaillard au ministre des cultes, sur la suppression de — dans le département du Finistère. — Séance du 1er février (*J. O.*, 2 février, p. 63).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propostions de loi.

Accidents du travail. — Discussion et adoption du projet de loi relatif aux accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail. — Séance du 26 mars (*J. O.*, 27 mars, p. 1396).

Amnistie. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi relative à l' — en faveur des soldats de l'armée de terre et de mer. — Séance du 28 mars (*J. O.* 29 mars, p. 1422).

Banques coloniales. — Discussion du projet de loi portant prorogation du privilège des —. Séance du 24 février (*J. O.*, 25 février, p. 837).

Bonnes mœurs. — Adoption (urgence) d'un projet de loi tendant à modifier la loi sur la répression des outrages aux —. Séance du 28 février (*J. O.*, 29 février, p. 899).

Budget de 1898. — Discussion du — (suite). Budget des affaires étrangères. Séances des 5 février (*J. O.*, 6 février, p. 444) ; 7 février (*J. O.*, 8 février, p. 453) ; 8 février (*J. O.*, 9 février, p. 483).

Budget de l'agriculture. — Séances des 16 février (*J. O.*, 17 février, p. 694) ; 17 février (*J. O.*, 18 février, p. 715) ; 18 février (*J. O.*, 19 février, p. 745) ; 20 février (*J. O.*, 21 février, p. 804) ; 25 février (*J. O.*, 26 février, p. 850).

Budget de l'Algérie. — Séances des 15 février (*J. O.*, 16 février, p. 673) ; 16 février (*J. O.*, 17 février, p. 687).

Budget des colonies. — Séances des 8 février (*J. O.*, 9 février, p. 488) ; 9 février (*J. O.*, 10 février, p. 515) ; 10 février (*J. O.*, 11 février, p. 543).

Budget du commerce et de l'industrie. — Séance du 15 février (*J. O.*, 16 février, p. 662).

Budget des finances. — Séances des 10 février (*J. O.*, 11 février, p. 549) ; 11 février (*J. O.*, 12 février, p. 573) ; 14 février (*J. O.*, 15 février, p. 632).

Budget de l'Imprimerie nationale. — Séances des 14 février (*J. O.*, 15 février p. 646) ; 15 février (*J. O.*, 16 février, p. 662).

Budget de l'instruction publique (chapitre réservé). — Séance du 26 février (*J. O.* 27 février, p. 873).

Budget de la marine. — Séances des 31 janvier (*J. O.*, 1er février, p. 315) ; 1er février (*J. O.*, 2 février, p. 332) ; 2 février (*J. O.*, 3 février, p. 335) ; 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 381) ; 4 février (*J. O.*, 5 février, p. 405) ; 5 février (*J. O.*, 6 février, p. 437).

Budget des monnaies et médailles. — Séance du 14 février (*J. O.*, 15 février, p. 645).

Budget des travaux publics (chapitre réservé). — Séance du 4 mars (*J. O.*, 5 mars, p. 1006).

Discussion de la loi de finances. — Séances des 4 mars (*J. O.*, 5 mars, p. 995, *id.* p. 1007) ; 5 mars (*J. O.*, 6 mars, p. 1031) ; 6 mars (*J. O.*, 7 mars, p. 1045) ; 7 mars (*J. O.*, 8 mars. p. 1045) ; 8 mars (*J. O.*, 9 mars, p. 1060) ; 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 1084) ; 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 1237) ; 14 mars (*J. O.* 15 mars, p. 1237).

Cadastre. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi relative à la revision du — Séance du 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 1033).

Digitized by Google

Chambres de commerce. — Adoption d'une proposition de loi relative aux — et aux Chambres consultatives des arts et manufactures. — Séance du 14 février (*J. O.*, 15 février, p. 629).

Circonscriptions électorales. — Discussion du projet de loi tendant à modifier le tableau des —. Séances des 21 mars (*J. O.*, 22 mars, p. 1304) ; 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 1324).

Douzième provisoire. — Adoption (urgence) d'un projet de loi concernant un — Séance du 25 février (*J. O.*, 26 février, p. 849). — Adoption (urgence) d'un projet de loi concernant un second — Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 1417).

Droits de quai. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi concernant les — Séance du 1er mars, (*J. O.*, 2 mars, p. 928.

Eaux. — Adoption d'un projet de loi sur le régime des —. Séance du 25 mars (*J. O.*, 26 mars p. 1371).

Election des députés. — Adoption d'une proposition de loi relative à l' — Séance du 22 mars (*J. O.*, 23 mars p. 1326).

Fonds de commerce. — Adoption (urgence) d'un projet de loi complétant l'art. 2075 du Code civil et relatif au nantissement des — Séance du 25 février (*J. O.*, 26 février, p. 849).

Guyane. — Adoption (urgence) d'un projet de loi portant approbation d'une convention relative à la fixation par voie de l'arbitrage des frontières de la — et du Brésil. — (Séance du 2 mars (*J. O.*, 3 mars, p. 949).

Heure légale française. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi portant modification de l' — pour la mettre en concordance avec le système des fuseaux horaires. — Séance du 24 février (*J. O.*, 25 février, p. 837).

Instruction militaire. — Adoption (urgence) de propositions de loi concernant les employés et ouvriers appelés à faire une période d' — Séance du 24 mars (*J. O.*, 25 mars, p. 1380).

Médecins et pharmaciens militaires. — Adoption (urgence) d'un projet de loi relatif aux — Séance du 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 1325).

Métropolitain de Paris. — Adoption (urgence) d'un projet de loi relatif au chemin de ferr — Séance du 7 mars (*J. O.*, 8 mars, p. 1014).

Officiers ministériels. — Adoption d'une proposition de loi relative à la destitution des — et à ses conséquences relativement à leurs droits électoraux. — Séance du 2 mars (*J. O.*, 3 mars)p. 950.

Patentes. — Discussion des projet et proposition concernant la réforme des — Séances des 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 1118) ; 11 mars (*J. O.*, 12 mars, p. 1153).

Pharmacie. — Adoption d'une proposition de loi sur l'exercice de la — Séance du 28 mai (*J. O.*, 29 mai, p. 1422).

Police administrative. — Adoption d'un projet de loi sur le Code rural. Séance du 25 mars ((*J. O.*, 26 mars, p. 1374).

Postal. — Discussion du projet de loi concernant le Service maritime — du Havre à New-York. — Séance du 24 mars (*J. O.*, 25 mars p. 1354) ; 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 1446).

Rapport à succession. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi modifiant les articles 843 et suivants du Code civil relatifs au — Séance du 28 février (*J. O.*, 1er mars, p. 898).

Recrutement de l'armée. —Adoption (urgence) d'une proposition de loi tendant à modifier la loi sur le — Séance du 14 février ((*J. O.*, 15 février, p. 632).

Réhabilitation. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi relative à la — Séance du 21 février (*J. O.*, 22 février, p. 805).

Réforme. — Adoption d'une proposition de loi relative à la — des hommes

Digitized by Google

de l'armée active, de la réserve et de l'armée territoriale. — Séance du 7 mars 1898 (*J. O.*, 8 mars, p. 1045).

Responsabilité. — Adoption d'une proposition de loi relative à la — des membres de l'enseignement public. — Séance du 21 mars (*J. O.*, 22 mars, p. 1295).

Secours mutuels. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi relative aux sociétés de — Séance du 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 1327).

Sériciculture. — Discussion d'un projet de loi tendant à proroger la loi relave aux encouragements à donner à la — et à la filature de la soie. Séances des 28 février (*J. O.*, 1er mars, p. 899) ; 1er mars (*J. O.*, 2 mars, p. 928) ; 2 mars (*J.O*, 3 mars, p. 950) : 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 1425).

Scrutin de liste. — Discussion d'une proposition de loi relative au — Séance du 21 mars (*J. O.*, 22 mars, p. 1295).

Taxes d'octroi. — Adoption (urgence) d'un projet de loi relatif à l'application anticipée de la loi sur les — des boissons hygiéniques. — Séance du 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 381).

Traitement des instituteurs. — Adoption (urgence) du projet de loi modifiant le — Séance du 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 1321).

Interpellations et questions. Résolutions.

Algérie. — Discussion de l'interpellation de M. Samary sur les troubles qui viennent de se produire en — Séance du 19 février (*J. O.*, 20 février, p. 775).

Compagnies de chemins de fer. — Discussion de l'interpellation de M. Coutant sur la non-intervention du gouvernement auprès des — relativement aux billets à quart de place des militaires et marins. — Séance du 5 mars (*J. O.*, 6 mars, p. 1021).

Contrôle de l'exploitation commerciale des chemins de fer. — Discussion de l'interpellation de M. Chavoix sur l'application du décret du 30 mai 1895 relatif au. — Séance du 12 février (*J. O.*, 13 février, p. 622).

Escadre du Nord. — Discussion de l'interpellation de M. Paschal Grousset sur les préparatifs de mobilisation de l' — et sur la politique extérieure. Séance du 26 mars (*J. O.*, 27 mars, p. 1399).

Exposition de 1900. — Question adressée par M. Maurice Binder au ministre du commerce sur le fonctionnement des cantines établies dans les chantiers de l'. — Séance du 5 février (*J. O.*, 6 février, p. 435).

Exposition coloniale de 1900. — Discussion de l'interpellation de M. Paschal Grousset sur les conditions de l'organisation de l' — Séance du 5 mars (*J. O.*, 6 mars, p. 1021).

Famille du condamné Dreyfus. — Interpellation de M. Ernest Roche, relative aux relations du ministre de la guerre avec la — Séance du 24 février (*J. O.*, 25 février, p. 834).

Naufrages. — Question adressée par M. Carnaud au ministre de la marine touchant les mesures à prendre pour restreindre la fréquence des — Séance du 5 mars (*J. O.*, 6 mars, p. 1021).

Niger. — Question adressée par M. le prince d'Arenberg au ministre des affaires étrangères relative à l'état des négociations pendantes entre la France et l'Angleterre au sujet de la région du — Séance du 1er mar (*J. O.*, 2 mars, p. 928).

Officiers généraux. — Interpellation de M. Hubbard sur l'attitude que le ministre de la guerre aurait laissé prendre à deux — devant la justiée civile. Séance du 24 février (*J. O.*, 25 février, p. 825).

Politique extérieure du gouvernement. — Discussion de l'interpellation de M. G. Baron sur la — Séance du 26 mars (*J. O.*, 27 mars, p. 1402).

Politique générale du gouvernement. — Interpellation de M. G. Dron sur la. — Séance du 12 mars (*J. O.*, 13 mars, p. 1205).

Digitized by Google

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Science politique. Science sociale.

ENSEIGNEMENT DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES. Bruxelles, 1898, E. Bruylant, in-8, VII-171 p.

Cette forte brochure renferme les leçons d'ouverture faites dans le premier semestre de l'année 1897-1898 à l'Ecole des Sciences sociales de l'Université libre de Bruxelles, par M. Wodon (Régime du travail en législation comparée), Errera (Droit constitutionnel comparé), Cattier (Régime colonial et législation du Congo), Wanweiler (Economie politique et financière), Hymans (Histoire parlementaire et législative comparée). Le discours du recteur, M. Goblet d'Alviella, traite, avec une grande élévation de pensée, du devoir social des générations nouvelles.

Cette publication nous renseigne sur le niveau très élevé de l'enseignement des sciences sociales et politiques en Belgique.

E. DURKHEIM. — L'ANNÉE SOCIOLOGIQUE. *Périodique annuel*, 1re année (1896-1897). Paris, 1898, Félix Alcan, 10 fr.

Ce nouveau périodique sociologique contient des articles originaux et des notices bibliographiques consacrées à la sociologie générale, religieuse, juridique et morale, criminelle, économique, à l'anthroposociologie, à la sociogéographie, à la démographie.

Les noms des collaborateurs de M. Durkheim sont la meilleure recommandation de sa publication.

SANZ Y ESCARTIN, trad., A. DIETRICH. L'INDIVIDU ET LA RÉFORME SOCIALE. Paris, 1898, Alcan, in-8, 7 fr. 50.

Le nouveau livre de Sanz y Escartin complète celui qu'il a publié en 1893 sous le titre : El estado y la reforma social (L'Etat et la réforme sociale). M. Sanz y Escartin est un écrivain catholique indépendant, son livre qui aborde toutes les questions d'ordre social et économique est plein de sentiments élevés et de généreuses pensées.

A. MÉTIN. — LE SOCIALISME EN ANGLETERRE. Paris, 1897, Alcan.

Ouvrage utile à lire pour tous, mais notamment pour ceux qui croient que l'Angleterre est toujours le pays de l'individualisme intransigeant. Elle ne l'est ni dans les faits, comme le prouvent nombre de mesures étatistes, ni dans les doctrines, comme on l'apprendra dans le livre de M. Métin qui indique très complètement le grand nombre d'Ecoles socialistes qu'on y rencontre.

WERNERT SOMBART. — LE SOCIALISME ET LE MOUVEMENT SOCIAL AU XIXe SIÈCLE. Paris, 1898, Giard et Brière, in-18, 2 fr.

Exposé des doctrines socialistes et de l'histoire du mouvement social au XIXe siècle. Un appendice renferme la chronologie du mouvement social en ce siècle.

J. DESTRÉE ET E. VANDERVELDE. — LE SOCIALISME EN BELGIQUE. Paris, 1898, Giard et Brière, 3 fr. 50.

Deux parties consacrées l'une aux *faits* (institutions économiques et politiques, mouvement mutualiste, syndical, etc.), l'autre aux *idées* (problème agraire, collectivisme, etc). Un appendice, qui a pour auteur M. Deutschen, renferme la bibliographie du socialisme belge.

Digitized by Google

Questions ouvrières.

G. Cornil. — L'assurance municipale contre le chomage involontaire. Bruxelles, 1898, Moreau, in-8, xi-191 p., 4 fr.

Contribution très documentée à l'étude de l'assurance contre le chômage. Les divers essais d'assurance facultative et obligatoire sont très complètement exposés. Le livre se termine par un projet d'organisation de l'assurance libre contre le chômage involontaire dans l'agglomération bruxelloise. Très complète bibliographie de la question.

R. Saleilles. — Les accidents du travail et la responsabilité civile. Essai d'une théorie objective de la responsabilité délictuelle. Paris, 1897, Rousseau, 90 p.

Etude très fouillée, très approfondie des transformations que subit la théorie de la responsabilité en matière d'accidents.

Philosophie du droit.

A. Bonilla y san Martin. — Concepto y teoria del Derecho. Madrid, 1897, Suarez, in-18, 212 p., 2 fr.

Etude de métaphysique juridique. L'auteur divise le droit en droit individuel (primaire) comprenant le droit de conservation personnelle, le droit de propriété et le droit d'autonomie, et en droit politique (secondaire) où il sépare certains droits qu'il appelle permanents ou éventuels (droits de réunion et d'association, droit de pétition) de ceux qui pour lui ne sont qu'historiques ou légaux (droit de suffrage, par exemple).

Science financière.

A. Wagner. — Grundriss zu vorlesungen uber finanzwissenschaft (Programme des leçons de science financière). Berlin, 1898, Putkammer et Mühlbrecht, in-8, II-144 p.

Ce petit volume, destiné avant tout aux auditeurs de M. Wagner, rendra aussi de grands services à ceux qui s'intéressent aux théories financières du savant professeur de l'Université de Berlin. Il renferme, en effet, un résumé systématique de toutes les publications de l'auteur, éparses un peu partout, et comble même certaines lacunes de ses divers traités ou articles sur la science des finances.

Droit constitutionnel.

R. Fahy. — Etude de droit comparé sur l'électorat politique. Paris, 1897, Rousseau, in-8.

Ouvrage utile à consulter qui renferme d'abord les idées théoriques de l'auteur sur l'électorat politique, et dont les deux dernières parties sont consacrées aux législations étrangère et française.

J. Arabantinos. — Ἑλληνικὸν συνιακματὸν δίκαιον (Droit constitutionnel hellénique). Athènes, 1897, imprimerie Palighenessea, 1 vol. 1er fascicule.

La partie parue de ce nouveau commentaire de la Constitution hellénique (Charte du 17 novembre 1864) ne contient que l'introduction consacrée en grande partie à l'histoire constitutionnelle de la Grèce.

Enseignement.

J. Chailley-Bert. — L'éducation et les colonies. — Paris, 1898, Colin, in-16, 61 p., 1 fr.

Cette brochure (*Questions du temps présent*) expose, avec la compétence qui appartient à M. Chailley-Bert en ces matières, ce que doit être la préparation à la vie coloniale, et en particulier elle précise ce que doit être l'instruction des futurs commerçants et des futurs agriculteurs de nos colonies.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Digitized by Google

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal); Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven); Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie); Woodrpw-Wilson (College of New Jersey, à Princeton); Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht); M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne); Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino); Sitta (Univ. de Ferrare); Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie); Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon :M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. les professeurs Aschehourg, Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal: MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère (Univ. de Genève); Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction: J. LAMEIRE, agrégé à la Faculté de droit de Lyon.

Digitized by Google

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

---

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires**.

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... .... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... .... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... . **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD et Cie, 8, rue Ricordaine.

Digitized by Google

Cinquième Année. Mai-Juin 1898.

HARVARD COLLEGE
SEP 3 1898

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — La représentation proportionnelle, par **M. R. Saleilles.**
II. — De la validation des députés, par **M. Daniel Muller.**
III. — De l'animalité et son droit, par **M. E. Engelhardt.**
IV. — Chronique fiscale et financière, par **M. A. Wahl.**
V. — Chronique politique, par **MM. R. Piloty** (Allemagne) et **Lopez Selva** (Espagne).
VI. — Analyses et comptes rendus : M. Th. Ducrocq, *Cours de droit administratif et de législation française des finances;* **C. R.** par **M. G. Barrilleau.**
VII. — Revue des périodiques : Périodiques américains (*The north american review*), par **M. W.-F. Willoughby.**
VIII. — Variétés : *M. Bufnoir*, par **M. M. Deslandes.**
IX. — Actes et documents officiels.
X. — Bulletin bibliographique.

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

Digitized by Google

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, procureur général à Aix; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Lainé, Lefebvre, Lfseur, Henry Michel, Saleilles, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); Michoud, R. Beudant (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Pic, Souchon (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Giraut, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ de Rennes); Brissaud, Despiau, Haurion, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio; De Lapradelle, chargé de cours à l'Univ. de Grenoble.

Allemagne: MM. les prof. Gierke (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Liszt, Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, von Seydel (Univ. de Münich); Stieda (Univ, de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty, von Risch, von Stengel (Univ. de Würzbourg); MM. les privat doc. Bornhack, Anschütz (Univ. de Berlin); Harburger (Univ. de Munich); von Mayr (Univ. de Strasbourg).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

Digitized by Google

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE
SEP 3 1898

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

(*Suite*)

SOMMAIRE. — § 1. Point de vue pratique. Valeur du système proportionnaliste en ce qui concerne l'éducation politique du corps électoral. — § 2. Sa valeur au point de vue social en tant qu'ayant pour effet indirect d'aboutir à une représentation approximativement corporative. — Sa valeur au point de vue parlementaire : objections présentées et réfutation. Du rôle des majorités de gouvernement : Théorie de la loi et conception de la majorité législative. — § 4. Conclusion.

Si peu en faveur que soit aujourd'hui la théorie contractuelle considérée comme base de la Société, elle n'en a pas moins laissé dans les esprits, dans les idées et dans les institutions, comme des débris dont on se rend à peine compte et qui continuent à troubler toutes les notions ; la prétendue théorie de la souveraineté individuelle est un débris de ce genre. Absolument exacte si en fait l'homme est libre de se dégager de l'état social pour revenir à l'état isolé, elle n'est plus qu'une fiction sans réalité s'il est démontré que l'homme ne peut pas ne pas être soumis aux rapports sociaux et à la dépendance qui en dérive. Nous faisons tous partie d'un ensemble qui en tant qu'ensemble est absolument souverain, puisqu'une société politique érigée en Etat n'a pas d'autre souveraineté au-dessus d'elle ; mais quant à être chacun de nous une petite souveraineté à part et totale, c'est l'idée la

Digitized by Google

plus fausse qui soit au monde, la plus contraire aux faits, et la plus contraire à l'histoire. Il n'est pas un de ces prétendus souverains qui serait en mesure de faire acte de souveraineté ; chacun d'eux jouit d'une liberté restreinte dans la mesure où la complexité des relations sociales lui permet d'en étendre les limites, et en dehors de cela, il n'est personne qui puisse échapper à la souveraineté très réelle que l'ensemble du corps social fait peser sur lui.

En tout cas, cette idée fût-elle je ne dis pas exacte, car elle a contre elle tous les faits et toutes les lois sociologiques, mais fictivement adoptée par notre droit public que logiquement, et sans réserve possible, elle devrait conduire à la théorie du gouvernement direct. Il n'est pas possible que ces petites souverainetés, dont chacune est comme la souveraineté moléculaire, aient abdiqué en bloc aux mains d'un pouvoir quelconque sans se réserver le dernier mot. Les représentants politiques ne sont plus que des mandataires ordinaires liés par leurs commettants, toujours révocables et dont les décisions doivent pouvoir être revisées par le souverain ; mandat impératif, referendum obligatoire, participation directe du peuple à la confection de la loi, telles seront les conséquences logiques du système.

Tous les partisans du régime représentatif et tous les commentateurs de la constitution de 1875 s'accordent à reconnaître que tel n'est pas notre régime constitutionnel ; et la meilleure preuve qu'on en donne c'est que le représentant, en dépit du scrutin uninominal qui fait de lui l'élu d'une circonscription absolument restreinte, n'est pas et ne peut pas être considéré comme le mandataire d'un groupe quelconque, ni de ses électeurs pris individuellement, ni de sa circonscription prise dans son unité organique. Il ne représente que le souverain qui est la nation. Et les électeurs, en votant pour un candidat, ne sont pas censés eux-mêmes prendre en considération leurs intérêts individuels, ni leurs intérêts locaux, ni leurs intérêts corporatifs ; c'est comme éléments représentatifs du souverain, c'est-à-dire de la nation souveraine, qu'ils agissent ; et c'est la volonté de la nation que chacun pour sa part incarne et cherche à exprimer. C'est même en raison de cette théorie que l'on repousse toute représentation corpora-

Digitized by Google

tive et toute représentation proportionnelle. Les représentants ne peuvent être les mandataires d'un groupe ni d'un parti : ils ne représentent que la nation.

C'est donc que la souveraineté est purement collective ; et que l'idée d'une souveraineté individuelle de chacun est tout à fait hors de cause : si même on additionne toutes ces souverainetés particulières, ces superpositions de souverainetés ne feront jamais une souveraineté homogène et une. La souveraineté nationale n'est pas la somme des volontés individuelles accumulées.

La souveraineté est une et elle est vivante, ce n'est pas une pluralité d'individualités abstraites, ce n'est pas une somme numérique, chose purement intellectuelle et vide de réalité.

La souveraineté est une unité collective ; c'est la nation dans son expression politique.

Et c'est précisément parce que la souveraineté n'appartient qu'à cet être complexe et indéfinissable qui est la nation qu'il est vrai de dire que cette souveraineté est indivisible et inaliénable : elle ne s'incarne jamais dans aucun organe qui l'épuise et la renferme dans sa totalité et son unité ; il n'est pas de Parlement ni même de Pouvoir constituant qui incarne jamais la souveraineté ; parce qu'il n'est aucun corps politique qui incarne à lui seul toute la nation.

Ce qui est souverain ce n'est pas le peuple entendu d'une somme d'individualités, c'est la nation entendue dans sa réalité vivante et dans sa réalité historique.

Je n'admets pas du tout l'idée d'un organisme naturel qui fît de la société comme une nouvelle création de la nature dans l'ordre biologique.

Mais ce que j'admets encore moins c'est de ne voir dans une collectivité que la somme des individualités qui la constituent.

Tout le monde reconnaît aujourd'hui que lorsque plusieurs individus se trouvent réunis pour agir, il se dégage de ce contact, et de l'entraînement commun qui en résulte, comme une unité parfaitement réelle qui aboutit à une impulsion unique dont le contre-coup se réfléchit même dans les consciences particulières. Cette collectivité a une pensée commune, une âme commune, et cette pensée va se refléter même

Digitized by Google

dans les pensées particulières de chacun de ceux qui font partie du groupe. On a étudié cela pour les foules en particulier ; ce que l'on en a dit est vrai de toute collectivité ; cela est vrai, pour le dire en passant, de toute assemblée politique. Chaque individualité disparaît et s'absorbe dans un mouvement d'impulsion commune qui se dégage de toutes ces vies particulières, de tout ce qu'il peut y avoir de commun à chacune d'elles, de commun dans les esprits pris individuellement et dans les consciences considérées en elles-mêmes ; et précisément ce qu'il y a de commun à tous est ce qui se trouve en eux de moins réfléchi et de plus spontané, de moins individuel et de plus général, des idées de surface, des sentiments impulsifs, des conceptions prises en bloc, des formules brutales. Voilà ce qui se dégage des foules, des collectivités, des assemblées. Mais laissons cette psychologie particulière. En tout cas, si cela est vrai d'une foule qui est une collectivité accidentelle, à plus forte raison cela doit-il l'être d'une collectivité permanente et historique, comme une nation.

Ce qui en résulte c'est que la théorie de l'organisme en matière de collectivité est absolument indiscutable : non pas le monstre nouveau que l'on a voulu créer dans l'échelle des êtres; mais une résultante forcée de toutes les vies en contact qui produit une vie commune, une pensée commune, une conscience collective et qui fait de cette collectivité une personnalité absolument vivante et distincte des individualités particulières qui la composent.

Mais de plus, cette personnalité n'est pas constituée seulement par la somme des vies dont elle est la résultante à un moment de son existence ; c'est surtout une personnalité historique. Elle est constituée par tout ce que lui ont laissé en traditions, sentiments, idées particulières, façons de voir, de sentir et d'agir, toutes les vies particulières qui ont passé dans la complexité de son existence et dont elle conserve l'impulsion et comme l'étincelle de vie qu'elles lui ont léguées en disparaissant.

Voilà ce que c'est qu'une nation et, si l'on veut en trouver la réalité tangible et vivante, c'est dans la sensation particulière qu'en ont et qu'en réfléchissent en quelque sorte chacun de ceux qui la composent, que l'image en apparaîtra absolument

Digitized by Google

visible. Chacun a conscience de faire partie d'un tout homogène et d'une vie commune, dont il reflète en lui les idées générales et les sentiments traditionnels; il voit et réfléchit en lui cette personnalité historique dont il sent la réalité se dégager et se manifester autour de lui ; il reflète, à côté de sa volonté particulière, une volonté générale, qui est celle du groupe tout entier. Ce qu'il y aura de similaire dans toutes ces façons de réfléchir et d'exprimer la conscience nationale constituera la volonté de la nation ; il faut pour cela extraire ces similitudes, les faire apparaître ; ne pas les compter seulement, mais tenir compte surtout de celles qui correspondent le mieux aux sentiments de l'ensemble, qui sont, pour employer une expression qu'Emerson a mise en circulation, représentatives des autres.

Toute l'organisation politique doit être appliquée, non pas à compter à proprement parler les volontés particulières, mais à dégager la volonté nationale, celle qui correspond vraiment au tempérament du pays et qui incarne à un moment donné ses besoins réels, ses désirs et ses tendances, dans ce qu'elles ont de plus légitime et de plus élevé.

Or ce qui est souverain c'est cette personne historique et collective qu'on appelle une nation ; avoir la souveraineté, c'est avoir des volontés qui s'imposent. La manifestation de la souveraineté se fait par la volonté du souverain. Il résulte donc de tout ce qui précède que cette souveraineté n'est incarnée dans aucun corps entendu de la somme des individualités qui le constituent, aucun corps politique, cela va de soi, pas même le corps électoral ; il n'y a là que des organes par lesquels cherche à se dégager et à s'exprimer cette volonté générale qui est la manifestation de la souveraineté nationale.

Le but des constitutions est donc uniquement de créer des organes, aussi bien adaptés que possible, en vue de fournir l'expression exacte de la volonté du pays.

Tous les corps politiques sont des organes de la souveraineté politique, aucun n'incarne en lui la souveraineté elle-même.

C'est la conclusion à laquelle je voulais aboutir.

Si donc il en est ainsi, le problème, le seul en réalité, doit être de constituer ou d'adapter les organes de telle sorte

Digitized by Google

qu'ils expriment le plus sûrement et le plus fidèlement possible cette volonté du pays ; d'en faire par conséquent des organes vraiment expressifs et représentatifs de la souveraineté.

La question étant ainsi posée, il n'y a plus qu'à se demander lequel des deux sytèmes est le plus adapté à ce rôle, de la théorie majoritaire ou de la théorie proportionnaliste.

Or, j'ai bien peur qu'on se soit assez mal aperçu d'une distinction qui, organiquement, s'impose, mais qui est vraie surtout sous le régime parlementaire.

Lorsqu'on se demande quel est le meilleur moyen de connaître la volonté du pays et d'exprimer la souveraineté de la nation, il faudrait d'abord se demander quel est, d'une façon générale, l'objet que cette volonté peut avoir en vue, et si, parmi ceux auxquels elle s'applique, il n'y a pas une classification importante à établir.

Il y a en effet deux choses à bien distinguer : la direction politique générale et les lois particulières.

Gouverner, c'est appliquer une politique particulière ; faire une loi, en général, c'est, ou ce devrait être, résoudre un problème juridique ou économique, ou encore de morale publique, en dehors de toute idée politique et de toute coterie de parti.

Gouverner c'est obéir à un parti ; faire une loi, c'est se mettre au-dessus des partis.

Gouverner par conséquent c'est ne prendre son impulsion et le mot d'ordre que d'un parti, celui qui a la majorité dans le pays ; faire les lois c'est opérer une transaction entre tous les partis.

Gouverner c'est s'appuyer sur une majorité qui est compacte, puissante et fidèle quoi qu'il arrive. Faire une loi, c'est chercher la vérité juridique, économique ou éthique dans tous les partis à la fois ; c'est se mettre à côté ou en dehors de la majorité, pour se créer une majorité nouvelle, spéciale à la loi en cause.

L'impulsion et le mot d'ordre politiques, ce sont les élections générales qui les fournissent : car ce sont elles qui manifestent et découvrent la majorité politique qui domine dans le pays ; cette impulsion et ce mot d'ordre subsistent tant que dure la législature : une seule majorité,

Digitized by Google

une seule direction politique, je voudrais pouvoir ajouter un seul ministère. Les majorités de coalition, au point de vue politique, et tant que dure une législature, sont un contre-sens et une hérésie parlementaires : car le pays a exprimé et imposé sa volonté politique lors des élections générales, le pays seul a qualité pour manifester un changement d'orientation. Le Parlement, neuf fois sur dix, ne pourra, en changeant de front, qu'exprimer une volonté douteuse ; le plus sûr et le plus correct est de revenir en pareil cas à la consultation nationale. Le droit de dissolution est fait pour cela, il doit servir à cela, et c'est ce qui se passe en Angleterre (1).

Donc la direction politique est soumise au principe majoritaire.

Mais faire une loi particulière c'est tout autre chose et une tout autre question ; une loi a un objet spécial et particulier sur lequel le pays n'a pas été consulté lors des élections générales, qui n'ont porté que sur l'orientation politique à donner au pays. On a voté pour ou contre un parti, donc pour ou contre deux ou trois idées qui forment son programme ; sur tout le reste, le pays n'a pas été appelé à exprimer, je ne dis pas son opinion, nous ne sommes pas sous le régime du gouvernement direct, mais ses tendances. La volonté générale du pays ne s'est manifestée que sur la question politique ; il s'agit maintenant de l'exprimer pour chaque loi particulière ; et sur ce point la seule intervention de la majorité dominante est absolument insuffisante. Il n'y a qu'une façon de faire apparaître la volonté du pays et de lui fournir son expression exacte, c'est de mettre en présence toutes les opinions par lesquelles peut se produire un élément ou comme une fraction de cette volonté collective ; il faut que du contact de tous les groupes qui en représentent comme l'une des faces spéciales puisse sortir la résultante unique qui correspondra aux tendances véritables du pays et qui emportera moralement son adhésion.

En matière de lois, c'est le principe proportionnaliste qui s'impose.

Le malheur est, dira-t-on, que, sous le régime parlementaire,

(1) Cf. un important article de M. Jules Roche. Le *Gouvernement parlementaire*, *Figaro* du lundi 17 mai 1897.

Digitized by Google

le Parlement a les deux rôles à remplir ; il fait les lois et il dirige la politique du gouvernement ; il ne peut pas être organisé à la fois d'après le principe majoritaire et d'après le principe proportionnaliste.

Mais c'est là qu'est l'erreur : un Parlement élu sous le système proportionnaliste restera une assemblée majoritaire ; tandis que l'inverse est matériellement impossible.

Un Parlement composé de représentations fractionnées des diverses opinions politiques garde sa majorité gouvernementale destinée à se retrouver sur les questions politiques ; tandis qu'un Parlement qui n'a qu'une majorité de gouvernement peut bien faire une politique adaptée à son rôle et aux vœux du pays, il ne fera que de mauvaises lois, parce que pour aucune d'elles, il ne sera pas en état d'exprimer la volonté générale de la nation : il risquera de n'être qu'une assemblée autoritaire et tyrannique et le despotisme parlementaire est le pire de tous.

Remarquez que le despotisme en matière politique n'est jamais très long, puisqu'à chaque renouvellement parlementaire, si la politique a été tyrannique, le pays peut changer de front. Le despotisme en matière législative a des conséquences qui ne s'effacent jamais ; un Parlement passe, et avec lui ses ministères et tous les actes plus ou moins autoritaires qu'ils ont pu faire, les lois restent. Elles restent et c'est à peine si l'assemblée qui suit, eût-elle une majorité qui fût le contraire de la précédente, sera de force à y toucher.

Le despotisme gouvernemental a ses remèdes dans la périodicité des élections législatives ; le despotisme législatif est sans remèdes ; et une assemblée qui ne vote les lois que d'après le principe majoritaire court tous les risques d'aboutir à la tyrannie législative.

Donc, le principe proportionnaliste doit être à la base de toute assemblée législative ; et si cette assemblée est en même temps une assemblée qui ait droit d'exercer un contrôle sur la politique du gouvernement, elle aura en même temps sa majorité de gouvernement qui se retrouvera dans toutes les questions politiques.

Il est vrai que l'on reproche à la représentation proportionnelle de détruire les majorités de gouvernement : mais c'est ici toucher aux résultats pratiques, et je vais y arriver.

Digitized by Google

Je n'ai voulu résoudre jusqu'ici que la question de principe ; et sur le terrain des principes, puisque la représentation proportionnelle donne à chaque parti son importance respective, il va de soi qu'elle fait à la majorité toute la part qui lui revient, et souvent même une part que le hasard des découpures des circonscriptions électorales est loin de lui garantir dans le système majoritaire.

Donc application du principe majoritaire en matière d'orientation politique ; et application du principe proportionnaliste en matière législative : c'est la formule exacte à laquelle doit conduire toute analyse scientifique sur le terrain des principes. C'est cette formule également dont la représentation proportionnelle fournit la réalité intégrale.

Voilà pour ce qui est des principes : nous pouvons résumer de la façon suivante le résultat de toutes ces investigations.

Si l'on part de l'idée de souveraineté individuelle, logiquement on devrait aboutir au gouvernement direct ; et s'il est matériellement impossible, à la représentation proportionnelle, qui est le palliatif qui s'en rapproche le plus.

Si, tout en partant du même principe, on s'en tient à la théorie du gouvernement représentatif, on peut le concevoir sous deux formes très différentes, l'une à laquelle s'adapte la représentation proportionnelle et l'autre qui l'exclue.

Enfin si l'on rejette toute idée de souveraineté individuelle pour placer la souveraineté plus haut, dans la conscience même de la nation, ce qui répond à l'idée historique d'une souveraineté collective, là aussi nous aboutissons à l'application du système proportionnaliste en matière législative.

On voit donc que, dans le domaine de la théorie, les principes, ou ce que l'on est convenu d'appeler de ce nom, se trouvent très favorables à l'admission de la représentation proportionnelle, puisque sur quatre conceptions théoriques que nous venons d'étudier il n'y en a qu'une qui l'exclue.

Nous allons essayer maintenant d'en entrevoir et par suite d'en apprécier les résultats : c'est le point de vue pratique.

*
* *

Lorsque l'on cherche à entrevoir quels pourraient être à l'expérience les résultats d'un système de représentation proportionnelle, une seule chose étonne, c'est que tout le monde

Digitized by Google

ne soit pas d'accord pour admettre que, quels qu'ils soient, ils vaudront toujours mieux que l'état de choses actuel.

En ce moment, je ne dis pas la désorganisation, mais je voudrais pouvoir dire l'inorganisation, du suffrage universel est telle que l'on en est à se demander si de tous les procédés desquels on puisse attendre une expression vraie et exacte de la volonté du pays, il n'arriverait pas que ce fût le plus trompeur et le moins perfectionné.

En tous cas, pour tous les esprits qui observent et qui réfléchissent, il semble bien que tout essai d'organisation interne, quel qu'il soit, sera toujours préférable à ce qui existe.

Qu'on n'aille pas croire cependant que tous les inconvénients dont on se plaint aujourd'hui soient dus au principe même du suffrage universel : ce serait inexact et profondément injuste. A l'époque où nous sommes, personne ne comprendrait plus que celui qui supporte les charges imposées par l'Etat n'ait pas le droit de faire compter sa voix dans la balance, et qu'il ne pût faire nombre au point de vue de la détermination de la majorité politique.

Le problème est de déterminer le sens exact de la volonté du pays; avant tout, il faut que les volontés particulières soient appelées à exprimer ce qu'elles veulent.

Seulement dans l'état actuel des choses elles s'expriment à l'aveugle : plus des trois quarts des électeurs votent par obéissance et le reste par habitude.

Les uns, et c'est la grande majorité, sont sous l'influence de quelques individualités politiques, qui font peser leur tyrannie dans leur petite circonscription; ils n'appartiennent même pas à un parti, ils appartiennent à une personnalité. S'ils appartenaient à un parti, ils auraient un programme, ils auraient été à même de formuler quelques idées, d'y réfléchir et de s'en convaincre ; mais ils n'ont en vue, lorsqu'ils ont en vue quelque chose, que des intérêts de clocher, ou des utopies individuelles. De programme politique, d'idées générales, d'orientation réfléchie et disciplinée, il n'en est pas question. C'est l'influence de quelques comités, même pas, de quelques individualités, le plus souvent tapageuses et brouillonnes, qui décide de tout.

Digitized by Google

Quant aux autres, comme disait Jenks (1), ils votent par habitude, en suivant le courant de leurs relations sociales, allant un peu à l'aventure, sans discipline, sans idées réfléchies.

Et l'on voudrait de ces masses indisciplinées, qui sont à qui veut les prendre, faire sortir la volonté du pays et par elles parvenir réellement à la découvrir! Ce serait une illusion par trop naïve.

Trop heureux encore, si médiocres que soient ces électeurs, lorsqu'ils prennent sur eux de voter; mais ce qui se passe aujourd'hui, c'est le découragement de plus en plus accentué et l'abandon du suffrage universel, par suite le système d'abstention qui se généralise.

Cette lassitude et cette indifférence, ce sont bien là, cette fois, les résultats immédiats du principe majoritaire. Les minorités sont exclues par avance; elles se découragent et s'abstiennent.

Et si ces minorités se fractionnent en plusieurs, ce qui arrive, et plus souvent qu'on ait pu le croire, c'est que, en présence des divisions qui les paralysent, c'est une minorité qui l'emporte. Le système majoritaire aboutit au gouvernement des minorités.

Si l'on veut sortir de cette impasse, il ne reste plus qu'une issue possible, les alliances entre adversaires : et tout le monde cite, la plupart même s'en indignent, l'exemple de Bordeaux.

Ce dont on devrait se scandaliser c'est de l'injustice d'un procédé qui oblige les minorités, ou à disparaître de la scène politique, ou à réunir sur une même liste les extrêmes les plus opposés.

On aboutit à ce résultat non moins injuste que bizarre, le gouvernement aux mains de minorités, et la majorité vraie exclue pour avoir voulu elle-même exclure les minorités.

Donc une succession d'injustices et de résultats anormaux qui traduisent à faux la volonté du pays, qui lassent les uns, scandalisent les autres, en tout cas qui paralysent les meilleurs et les réduisent à l'indifférence et au scepticisme poli-

(1) Jenks, *loc. cit. Annals of the american academy of political and social science* (N° de novembre 1895 p. 22).

Digitized by Google

tiques, ces signes avant-coureurs de la décadence des nations.

En présence de cet état de choses, voyons donc ce que pourraient être les résultats de la représentation proportionnelle aux trois points de vue, politique, social et parlementaire ; et je ne ferai guère en cela que m'inspirer des idées très élevées des auteurs que j'ai déjà cités, von Rennenkampf, John Commons et Jenks principalement.

*
* *

Et d'abord au point de vue politique la représentation proportionnelle aurait, chez nous tout au moins, une valeur d'éducation dont le besoin ne se fait pas sentir à ce point en Angleterre et en Amérique, ni même en Belgique, mais dont personne en France, j'imagine, ne saurait nier l'urgente nécessité,

On ne vit jamais masses plus désemparées et plus flottantes que celles qui forment chez nous le corps électoral. Avons-nous seulement des partis bien nets, bien précis, avec des idées claires comme plate-forme, en dehors de certaines tendances plus ou moins douteuses ? Nous n'avons que des essais de partis, des partis en formation, qui ne se disciplinent jamais, qui se donnent quelquefois des cadres, mais qui n'ont pas de troupes assurées.

Cela tient beaucoup sans doute à nos précédents historiques ; avec tous nos essais constitutionnels nous n'avons guère eu dans le passé que des partis se rattachant à un régime déchu ; et notez qu'il en était de même du parti républicain sous les régimes antérieurs ; de sorte qu'une étiquette constitutionnelle suffisait à tout et remplaçait tout le reste. Un parti s'incarnait dans un chef ou sous l'étiquette d'un régime politique ; aucun ne s'incarnait dans un stock d'idées bien nettes, devant constituer un programme de gouvernement et susceptibles de donner à l'orientation politique une allure nettement formulée.

Nous vivons encore de ces souvenirs. Il nous reste des partis constitutionnels plus ou moins dissimulés ; quelques partis extrêmes qui rêvent plus encore d'un remaniement social intégral que d'orientation politique proprement dite ; et en dehors de cela des masses désemparées qui font de la politique plus ou moins confessionnelle et pour lesquelles on

Digitized by Google

n'a guère trouvé d'autre mot d'ordre et d'autre programme de ralliement que la mise au point périodique de certaines questions religieuses qui ne trompent plus personne cependant, et qui n'ont d'autre utilité que de cacher le vide de tout le reste.

Il est donc grand temps de forcer les électeurs à se faire un programme, à analyser leurs idées, à réfléchir à ce qu'ils veulent, à se donner un idéal politique qui soit autre chose que des chimères dans le passé ou dans l'avenir, et qui porte sur un plan de réformes très pratiques et immédiatement réalisables : c'est une discipline individuelle à se donner et une éducation collective à se faire.

Il faut pour cela forcer les partis à s'organiser et il n'y a qu'un moyen d'y arriver c'est de leur donner une fonction électorale et surtout un profit électoral.

Avec le système actuel chaque électeur ne représente que lui ; il peut y avoir autant d'idées flottantes, autant de partis politiques que de votants ; et au fond c'est bien ce qui se passe. Par tendances on se rapproche bien, plus ou moins, d'un parti qui soit étiqueté ; mais par les nuances on en diffère tellement qu'on n'appartient guère qu'à son parti à soi ; et dans cet état d'esprit c'est, ou l'abstention inévitable, ou le vote de complaisance. Tout cela est déplorable, car le progrès ne peut se faire que par un travail interne de sélection dans les idées ; il faut arriver à dégager ce qui est pratiquement et immédiatement réalisable ; et il importe que sur quelques idées très nettes on finisse par grouper les esprits. Il faut des troupes régulières qui sachent avoir un drapeau et marcher de l'avant, dans un sens ou dans l'autre ; sinon on piétine sur place. Qui n'avance pas recule ; et lorsque dans un pays tous les partis reculent, c'est que le pays tout entier n'est plus capable d'avancer.

Il importe donc de donner aux partis une fonction et une discipline ; le jour où ils auront droit à un nombre déterminé de candidats il faudra bien qu'ils précisent leurs frontières, qu'ils disent nettement ce qu'ils sont et en quoi ils diffèrent les uns des autres. Il faudra sortir de la pénombre actuelle dans laquelle toutes les lignes se confondent ; et surtout il faudra que les électeurs prennent parti, qu'ils réfléchissent

Digitized by Google

sur des idées et qu'avant de se donner à quelqu'un ou à une étiquette ils réfléchissent à un programme.

D'autre part, le jour où toutes les opinions sérieuses seront sûres d'obtenir une représentation politique, l'indifférence aura forcément disparu ; la vie politique renaîtra et nous sortirons de ce régime de découragement et d'assoupissement qui n'aboutit qu'à une opposition de salon ou à des récriminations de journaux, d'autant plus extrêmes ou imprudentes que l'on sait la partie perdue, et que, n'ayant plus d'influence à gagner, on n'a plus rien à ménager, ni les gens, ni la vérité, ni le bon sens.

Avec la représentation proportionnelle, nous aurions donc à la fois l'éducation collective des partis et l'éducation individuelle des électeurs.

Ce serait toute une importation de vie nouvelle dans le domaine de l'activité sociale et tout au moins une réforme considérable dans nos mœurs politiques : n'est-ce pas de cela dont nous avons le plus besoin actuellement?

*
* *

Mais c'est principalement sur le point de vue social qu'il importe d'insister et je signale surtout à cet égard les vues si intéressantes émises par Jenks dans l'étude que j'ai signalée.

Jenks insiste tout d'abord sur les éléments psychologiques de la question : il est temps en effet de voir les choses telles qu'elles sont et de se débarrasser des fictions qui nous empêchent d'observer et de voir la réalité.

On comprend que les hommes de la Constituante, qui ne vivaient que d'abstractions, aient pu ériger en dogme cette belle utopie que chacun en votant était censé ne représenter que l'intérêt général et qu'il incarnait en lui, non ses intérêts à lui, mais comme la personnalité et comme la conscience de la nation. C'est sur cette fiction, osons-le dire sur ce mensonge, que nous avons construit toute notre théorie du gouvernement représentatif. Mais la politique vit de réalités et non de fictions.

Et la réalité est que chaque électeur ne voit que ses intérêts de classe et que la protection à accorder au petit groupe social dont il fait partie.

Digitized by Google

Intérêts industriels, intérêts de classes, intérêts collectifs de toutes sortes; tels sont les mobiles de chaque vote.

Loin de s'en indigner, et loin de vouloir entraver la mise au point de ces intérêts, il faut reconnaître que c'est la nature humaine qui le veut ainsi et que jamais on n'y changera rien.

Mais voyons les choses de plus près : Comment veut-on imaginer qu'un individu isolé qui ne voit que ce qui le touche de près et qui ne sent que ce qui le heurte directement, fasse en lui la synthèse de tous les éléments qui peuvent concourir à la prospérité générale du pays et qu'il ait l'intuition des sacrifices nécessaires pour les réaliser lui-même, à commencer par lui, s'il s'agit de ses propres intérêts ?

Cette synthèse, ce n'est pas un individu, ce ne seraient pas cent, ce ne seraient pas des milliers d'individus, qui peuvent la faire; elle ne peut résulter que de l'expression franche, aiguë, ardente, des besoins collectifs et de la lutte des intérêts (1).

Il faut au contraire, pour trouver la ligne directrice, que tous les besoins puissent se faire jour et que tous les intérêts entrent en lice.

Loin de porter dans son âme, une âme d'ombre et de fiction, toute l'image de la nation et comme la personnification de la nation elle-même, l'électeur ne portera que son âme à lui, et c'est déjà beaucoup s'il y met toute son âme; que sa conscience à lui, et c'est déjà beaucoup s'il y met toute sa conscience; et ce que sa conscience reflétera ce seront les intérêts collectifs de son groupe social ou industriel, les besoins collectifs de ses pairs, les aspirations de ceux qui sont de son métier ou de son monde. Ce sont de tous les intérêts les plus légitimes; et c'est de cela qu'est fait le progrès social.

Que serait devenu le progrès dans l'histoire si les gens des villes eussent porté une âme représentative de la classe féodale, au lieu de mettre en avant leurs intérêts de classe et d'aboutir à l'émancipation des communes; si les gens du tiers eussent sacrifié leurs intérêts de classe pour ne songer

(1) Voir sur cette idée générale le beau livre de Kidd, dont la traduction vient de paraître : Kidd, l'*Evolution sociale*.

Digitized by Google

qu'à ceux de la noblesse et ainsi de tant d'autres luttes, qualifiées de révolutionnaires à leurs heures, mais fécondes pour l'histoire et pour le progrès, puisque c'était le flux de la vie qui remontait vers les hauteurs, faisant affluer vers les sommets, et à tour de rôle, des classes nouvelles prêtes à remplacer leurs devancières, lorsque celles-ci avaient épuisé ce qu'elles avaient de vitalité en elles et que leur rôle était fini?

Or, ce qui arrive aujourd'hui avec le système majoritaire, je l'ai déjà dit plus haut: c'est qu'en dépit des classes sociales qui subsistent et qui subsisteront, quoi qu'on fasse, puisqu'elles répondent à des diversités d'intérêts, il n'y a guère qu'une seule classe qui ait toute l'influence politique; et ce n'est ni la plus élevée ni celle qui l'est le moins.

Celle qui est la plus élevée est aussi la moins nombreuse; étant la minorité, elle est exclue en vertu même du principe majoritaire.

Quant à l'autre, il est bien certain qu'elle a pour elle le nombre; mais Jenks (1) a parfaitement démontré que, parce qu'elle n'a ni la fortune ni l'influence, elle est forcément sous la dépendance de ceux qui peuvent avancer les frais d'une élection, qui détiennent les journaux et les capitaux, et qui, tout compte fait, donnent l'estampille des candidats.

De sorte que nous avons le suffrage universel; mais avec le suffrage universel il y a deux catégories sociales qui ne peuvent voter que pour des candidats hostiles ou indifférents à leurs intérêts; le suffrage universel aboutit à faire représenter les deux tiers des électeurs par des gens qui ne les représenteront pas : Voilà qui est profondément injuste; voilà ce qu'en haut comme en bas on sent confusément, et c'est pourquoi on commence à se défier du suffrage universel lui-même. C'est un instrument qui à l'apparence sert à tout le monde; en fait il en est de lui comme de la liberté économique, c'est une liberté qui ne profite qu'à ceux qui l'accaparent, et forcément il y aura toujours une classe d'accapareurs.

Alors, dira-t-on, il faut ressusciter les ordres, ou tout au

(1) Jenks, *loc. cit.* p. 25.

Digitized by Google

moins organiser la représentation des intérêts, des corps et des collectivités ; c'est revenir à l'organisation féodale!

La féodalité, à sa bonne époque, a réalisé une expression très exacte de l'idée de justice, parce que loin de se laisser conduire par des principes et des doctrines *a priori*, au début tout au moins, elle a été comme une merveilleuse explosion de vie spontanée ; elle a été la résultante de toutes les forces collectives prenant place au banquet de la vie politique et sociale, grâce à l'extension de l'idée d'association.

Puis,il arriva un jour où toutes ces manifestations de la vie se cristallisèrent ; où le progrès s'arrêta parce que les formes étaient complètes et les moules définitivement créés. Chacun se trouva alors parqué et emprisonné dans des cadres : des ordres, des corporations, des classes, des corps, petites collectivités fermées, où la vie se retirait.

Qui donc oserait proposer cet idéal à l'état moderne?

Mais la représentation proportionnelle n'est fondée ni sur un système de classes, ni sur un système de collectivités, mais sur un système de partis.

Or les partis peuvent bien s'adapter aux classes; mais ils reposent avant tout sur l'association libre et sur l'association des esprits et des idées.

Les partis, ce sont des cadres mobiles et personne n'y est parqué d'avance; chacun n'y entre que librement et pour un acte isolé, une élection ; chacun peut en sortir pour passer à un autre.

Donc il n'y a rien là qui ressemble à un système de classes et qui menace la liberté : c'est la liberté qui fonde les partis, ce ne sont pas eux qui l'accaparent.

Mais en même temps que subsiste, et au degré le plus absolu, la liberté individuelle, il est bien certain que les partis correspondent toujours et au fond à des intérêts collectifs, intérêts sociaux, industriels, religieux ou intellectuels.

Forcément sous le couvert de certains partis ce seront des intérêts de classes qui se font jour (1) ; et forcément aussi, si avec la représentation proportionnelle chaque parti a droit

(1) V. ce que disait également à ce sujet Morse, *What is a Party?* dans *Political science quarterly*, 1896 p. 77.

Digitized by Google

à un nombre déterminé de candidats, les intérêts de classes auront par le fait même leur représentation politique.

Mais précisément, parce qu'il s'agit de partis et non pas de classes proprement dites, non pas d'ordres, ni de collectivités permanentes, il arrivera forcément, et avec le progrès de la civilisation, que les intérêts de classes passeront encore au second rang ; c'est qu'il y a chez l'homme civilisé des préoccupations supérieures encore à celles qui ne touchent qu'à l'amélioration de la vie matérielle ; il y a celles relatives au progrès de la vie idéale. L'homme a besoin de justice plus encore que de pain ; et cette grande parole est vraie du Français plus que de tout autre. La vie du cerveau, la vie intellectuelle prend le pas sur l'autre ; et c'est l'idée, plus encore que le besoin, qui unit et qui groupe les intelligences ; et cela est vrai plus encore peut-être des classes déshéritées que de toutes les autres. Il n'en est aucune, et le mot, je crois, est de M. Gladstone (1), sur laquelle aient plus de prise les idées générales.

Or, pour donner satisfaction à ces groupements dans l'ordre intellectuel et moral, il n'y a qu'un moyen adapté à ce qu'est notre nature sociale et notre nature d'homme, et c'est ce qui a fait la grande force du moyen âge, c'est un libre régime d'association.

Plus l'association est vivace, élastique et libre, moins rigide et moins asservissante est cette discipline des cadres sociaux dont on semble avoir peur et que l'on fait tout au monde pour resserrer encore, puisque c'est la diversité des groupements spontanés qui seule pourrait les briser, et que tout notre système politique est orienté en vue de mettre obstacle à cette libre floraison de la vie collective.

Et cependant toute la vie moderne et celle de l'avenir s'oriente au contraire du côté des groupements collectifs ; et c'est cette fois le point de vue très finement analysé et mis en avant dans le compte rendu fait par Von Rennenkampf (2).

On s'associe sans doute pour des intérêts, mais on s'associe plus encore en vue des progrès moraux, intellectuels et religieux : et ce second groupe fait le contre-poids du premier.

(1) Cité par Jenks, *loc. cit.* p. 28.
(2) Von Rennenkampf, *loc. cit.* p. 651 et suiv.

Digitized by Google

Bien entendu, toutes ces associations n'ont rien de politique ; mais si les idées qu'elles représentent deviennent très profondes et qu'elles s'étendent en surface, ce sont des éléments dont les partis devront tenir compte et qu'ils auront à représenter tout autant et plus encore qu'ils représenteraient des intérêts de classes.

L'extension des idées va faire échec même dans le domaine de la politique à l'extension des intérêts : mais encore faut-il qu'il puisse se créer des groupements politiques susceptibles de donner satisfaction à ces courants d'idées, et surtout faut-il que ces groupements politiques ne soient pas des fantômes de partis, mais qu'ils aient la certitude d'avoir une influence et d'exercer une action.

Le droit à une représentation mumérique devient la conquête légitime de tout élément de la vie sociale qui a pris assez de corps pour fonder un parti politique ayant l'importance fixée par le quotient électoral.

Et c'est ainsi que la représentation proportionnelle, tout en donnant aux intérêts de classes une influence qu'ils n'ont pas dans le système majoritaire, apporterait en même temps, par la consécration politique donnée aux intérêts intellectuels, moraux et religieux, le contre-poids nécessaire pour que le courant des besoins matériels ne l'emporte pas sur tout le reste.

La libre association brisera les cadres répondant aux groupements purement sociaux : la vie politique englobera tous ces courants divers et la représentation proportionnelle en groupera la synthèse définitive, pour en faire sortir, comme résultante, la ligne d'orientation directrice correspondant au progrès de la vie nationale.

*
* *

Reste, il est vrai, un dernier point de vue à examiner pour finir, le point de vue parlementaire.

C'est au point de vue pratique la plus forte objection qu'on ait présentée contre la représentation proportionnelle.

A coup sûr je comprendrais, ici encore, que l'on eût de légitimes scrupules, si le mécanisme parlementaire fonctionnait sinon pour le mieux, tout au moins d'une façon quelque peu satisfaisante. Mais je ne sache personne qui ose se déclarer satisfait de ce qui se passe.

Digitized by Google

Si le fonctionnement de l'élection autorise toutes les audaces en matière de réformes électorales, le spectacle du désarroi parlementaire justifie toutes les investigations, en vue de sortir de l'état de stagnation et d'obstruction dans lequel nous nous débattons.

Je ne dirai pas un mot de la mainmise de plus en plus lourde et asservissante sur l'exécutif et de ce résultat déplorable d'une autorité faite pour gouverner et qui ne peut plus gouverner; ce sont choses à l'encontre desquelles la représentation proportionnelle n'apporterait que des demi-mesures.

Certains disent même qu'elle en accroîtrait le mal, puisque tout vient de ce que le gouvernement n'a jamais que des majorités d'occasion dont il n'est pas assez sûr et qu'il cherche à maintenir par tous les compromis et toutes les faiblesses. En affaiblissant encore la majorité parlementaire, la représentation proportionnelle diminuerait d'autant la force du gouvernement et multiplierait ces alliances toujours fragiles et ces concentrations qui n'aboutissent, pour subsister, qu'à une politique de piétinement ou de *statu quo*.

C'est le point auquel je vais arriver; mais avant tout disons un mot du fonctionnement législatif. Une assemblée législative, même sous le régime parlementaire et lorsqu'elle a le contrôle de la politique générale, est fait pour mener à bien la besogne législative. Or les lois ne se font plus; nous attendons depuis vingt ans la réforme de notre Code d'instruction criminelle, et celle de notre droit pénal. Notre législation ouvrière et industrielle s'élabore depuis de longues et de longues années; rien n'aboutit. La besogne est trop lourde pour la durée d'une législature; et à chaque Chambre nouvelle tout est à reprendre par le commencement. Souvent même c'est à chaque changement de ministère que l'orientation législative change de pôle. Impossible de compter sur le Parlement pour les réformes nécessaires; sur la plupart des questions devenues vitales nous sommes au dernier rang par rapport au mouvement législatif européen.

On ne voit donc pas bien en quoi un changement d'organisation parlementaire, quel qu'il fût, pourrait ne pas améliorer la situation ; tout sera mieux que l'état de choses actuel.

Digitized by Google

Et cependant on croit que le mal s'aggraverait encore avec la représentation proportionnelle. On accroîtrait l'émiettement de la majorité : tout le mal vient de là; il n'y a plus de majorités de gouvernement. Il faut constituer des majorités d'occasion faites d'éléments discordants. On a peur de les briser, et alors on n'ose pas avancer. Elles s'entendent sur une idée de hasard qui les a groupées ; en dehors de cela elles ne s'entendent sur rien. Donc pas de politique nettement tranchée, parce qu'elle ne serait pas suivie; pas de lois qui puissent se faire, parce qu'on n'a pas de majorité pour les faire. Voilà le mal qu'augmenterait, dit-on, la représentation proportionnelle.

Je crains fort, sur ce point encore, que toute la confusion vienne de ce que l'on distingue mal, comme j'ai essayé de l'indiquer plus haut, le double rôle des assemblées parlementaires, leur fonction politique et leur fonction législative.

En tant qu'elles se solidarisent avec le gouvernement et qu'elles le soutiennent, il leur faut une forte majorité, s'appuyant sur la volonté même du pays dont elle est l'expression, et une majorité qui ne soit pas faite d'alliances hybrides et composée d'éléments hétérogènes, mais bien compacte, et susceptible surtout de ne pas s'émietter et de ne pas se laisser entamer.

En tant qu'il ne s'agit plus de la fonction politique qui appartient aux assemblées parlementaires, mais en tant qu'elles s'occupent du travail législatif, non seulement l'intervention d'une majorité de gouvernement susceptible d'introduire partout l'élément politique, et par suite de lier les générations à venir au système passager et transitoire de la majorité d'un moment, n'est nullement désirable ; ce serait la chose la plus tyrannique du monde. Et ce qu'il faut précisément c'est de briser au contraire, pour la besogne législative, la discipline des cadres politiques afin de faire surgir une majorité spéciale, empruntée à tous les cadres, et ne s'inspirant que des intérêts généraux du pays.

La loi n'est pas une œuvre politique qui doive subir la tyrannie d'une majorité politique; mais une œuvre nationale à laquelle doivent concourir tous les éléments représentatifs des intérêts nationaux.

Digitized by Google

Ceci posé, voyons les deux aspects de la question :

En ce qui touche la fonction parlementaire il est bien certain, s'il n'y a pas de majorité décisive dans le pays, qu'il n'est aucun mode d'élection susceptible d'en créer une ; et si l'on y arrivait ce ne serait jamais qu'un mensonge et une injustice, la domination du pays par une minorité qui se fût emparée du pouvoir. Est-ce cet idéal qu'oseraient soutenir les partisans du principe majoritaire ? C'est ce désastre national, en tout cas que la représentation proportionnelle veut prévenir ; et n'aurait-elle pour résultat certain que de l'empêcher que pour cela seulement elle devrait réunir tous les suffrages.

L'absence de majorité dans le pays, c'est le pays sans volonté, sans idée, sans direction. Un pays qui en est là n'est pas fait pour le gouvernement parlementaire ; c'est le mener à sa ruine que le laisser sous ce libre régime, le régime des forts, celui des peuples susceptibles de se conduire eux-mêmes. J'imagine que ce n'est pas, pour ce qui est de la France, cet état de choses que veulent envisager comme devant être l'état habituel ceux qui craignent que la représentation proportionnelle ne fournisse pas chez nous une majorité suffisante.

S'il en est ainsi c'est le gouvernement parlementaire qui se trouve mis en question et son adaptation à notre tempérament national qui devient très douteuse : c'est un problème que je ne veux pas aborder.

Ceux qui s'appuient sur l'objection que j'envisage en ce moment n'admettraient même pas que ce doute pût naître ; donc ne l'admettons pas avec eux. Il n'y a rien à réformer dans notre constitution parlementaire ; donc on suppose que le pays fournira toujours une majorité parlementaire. J'ai grand besoin de le croire également.

Mais, s'il en est ainsi, cette majorité vraie du pays, il n'y a précisément que la représentation proportionnelle qui puisse la fournir et lui donner toute son importance numérique.

Elle aura dans le Parlement l'importance qu'elle a exactement dans le pays, rien n'est plus juste.

Elle arrivera au Parlement comme une masse strictement comptée et dont le groupement sera fourni par le suffrage

Digitized by Google

universel lui-même : et c'est là ce qui fera sa force, la force qui lui manque aujourd'hui.

Sait-on, dans le système actuel, après une élection générale, quelle est exactement la majorité du pays ?

Les candidats sont classés de la façon la plus flottante ; ils arrivent avec des étiquettes douteuses; en réalité on les a choisis à cause de leur influence locale, sans trop savoir à quel parti exact ils appartiennent. L'élection ne dégage par elle-même aucune majorité précise, et il faut qu'elle se forme après coup.

Elle se forme dans le Parlement, un peu au hasard des influences qui s'exercent et des groupements qui se constituent; et voilà pourquoi ce n'est jamais une majorité très solide. C'est que c'est une majorité qui, pour un bon tiers, n'a pas pris parti devant le pays et qui ne s'est formée qu'après coup; elle n'est pas liée vis-à-vis du corps électoral, et voilà pourquoi elle s'émiette. Elle emprunte ses éléments à des partis hétérogènes, elle a donné lieu à cette hérésie parlementaire, la concentration : voilà ce qu'a produit le système majoritaire.

Avec une majorité issue telle quelle et organiquement du corps électoral, plus d'alliances douteuses, ni de concentration hybride, plus de majorité qui se désagrège et de candidats flottants qui se croient libres d'évoluer à leur guise; mais une majorité solide et compacte ayant un programme et une politique qui correspondent à la volonté exacte du pays, une majorité enfin qui se trouve assez liée par son origine pour que le fractionnement ne soit plus à craindre. Tout ministère qui se sera solidarisé avec elle pourra aller de l'avant, il aura une majorité pour le soutenir.

Ce qui fait la force des majorités parlementaires c'est moins leur nombre que leur consistance ; le système majoritaire donne peut-être le nombre et encore est-ce une question de hasard, il ne donne pas la consistance. Le système proportionnel ne donnera certainement pas un nombre factice, mais il donnera à la majorité toute la consistance et toute la solidité d'une institution issue de l'élection elle-même et d'un produit organique du suffrage universel, au lieu d'être le résultat d'une simple combinaison parlementaire.

Digitized by Google

*
* *

J'ai ajouté que en tant qu'il s'agissait de la confection des lois proprement dites, la nécessité d'une majorité politique était tout à fait indifférente. Je crois même que cette intervention de la majorité parlementaire dans la besogne législative est des plus funestes.

Elle a pour effet d'introduire la politique dans une œuvre d'où il est difficile sans doute de l'exclure absolument, mais dont ce devrait être l'idéal de l'y introduire le plus rarement possible. Il y a des lois politiques; c'est malheureux, car tout ce qui est l'œuvre d'une majorité politique devrait prendre un caractère provisoire et temporaire comme cette majorité elle-même, et se faire par décrets. Les majorités ne sont pas de cet avis-là; elles croient bâtir pour l'éternité, elles veulent engager l'avenir. Elles fixent leur politique dans des lois. Il y en a de cette catégorie, il faut bien l'accepter. Acceptons-les. Mais qu'il y en ait le moins possible. La prédominance de l'idée de majorité politique a donc cet effet fâcheux de fausser le caractère d'un grand nombre de lois qui prennent une couleur politique, alors que par leur objet elles ne dussent en comporter aucune de ce genre.

Voici une autre conséquence de cette fausse conception; les meilleures lois, parce qu'elles sont soutenues par la majorité, risquent de liguer contre elles, par ce fait seul, toutes les oppositions; et à l'inverse les propositions issues de la minorité risquent de se heurter à l'opposition de parti pris de la majorité.

Ajoutez enfin qu'en présence de cette introduction de la politique en dehors de ce qui est son domaine propre, la stabilité des cabinets est fortement ébranlée; car forcément sur une loi particulière, la majorité se disloque quelque peu. Il se forme une majorité accidentelle; en soi ce n'est pas une majorité d'hostilité. Mais avec nos traditions actuelles on la prend pour ce qu'elle n'est pas ou on lui demande ce qu'elle ne peut pas donner, et trop souvent ainsi se pose la question de cabinet.

Et c'est ainsi que les lois ne se font plus ou se font si mal; elles soulèvent des oppositions artificielles. Elles se présentent comme la main-mise de la majorité sur l'avenir; car toute

Digitized by Google

loi engage l'avenir et pour longtemps. Elle l'engage encore bien après que la majorité qui l'a faite a disparu pour faire place à une majorité toute différente.

C'est tout le contraire qui devrait avoir lieu : en principe, et sauf exception pour les lois qui auraient un caractère politique, la loi ne devrait plus être l'œuvre de la majorité politique, mais l'œuvre d'une majorité spéciale prise en dehors de tout cadre politique.

Il n'y a plus de majorité de gouvernement en présence d'une proposition de loi : il ne doit y avoir qu'une majorité spéciale à la loi en cause, indépendante de la majorité parlementaire, prise dans tous les groupes et pour la formation de laquelle il ne serait tenu compte que de l'intérêt général, en dehors de toute préoccupation politique.

Ce qu'il faut avoir en vue ce sont tous les intérêts particuliers qui peuvent se trouver engagés par la loi en cause.

Ce qu'il faut dégager c'est la volonté particulière du pays par rapport à cette loi spéciale et cela n'a rien de commun avec la majorité politique dominante dans le pays.

Pour aboutir à cette synthèse particulière et pour dégager cette orientation spéciale il est indispensable que tous les éléments de décision soient mis en cause, que tous les intérêts soient représentés, que toutes les opinions assez fortes pour fournir l'un des éléments de la conscience publique puissent se faire entendre. Tout cela n'a rien à voir avec la majorité parlementaire et avec le principe majoritaire.

Pour que ces éléments représentatifs soient mis en œuvre, pour que toutes ces opinions soient appelées à entrer en lice, il faut de toute nécessité un système électoral qui leur assure une représentation : ce sera le fait de la représentation proportionnelle.

Et c'est là l'idée propre qui me semble surtout avoir inspiré le livre de John R. Commons sur la représentation proportionnelle (1). Sans doute il se place d'abord au point de vue des Américains et il insiste sur leur procédé de districts et

(1) John R. Commons, *Proportional representation* p. 177 : « *The fundamental nature of legislation is not party victory, but compromise. Compromise is expediency Expediency is nothing more nor less than ideal principles and institutions in proces of realization. Compromise rests on the fact of growth, etc., etc...* »

Digitized by Google

leur géographie électorale qui produisent les abus lamentables que tout le monde sait.

Mais il s'élève aussi à des idées générales ayant une portée d'application universelle, et c'est le caractère de la loi qu'il cherche ainsi à définir.

Avec le système majoritaire la loi est une victoire de la politique ; c'est, comme je l'ai déjà dit, la mainmise violente et brutale sur l'avenir par le fait d'une majorité d'un jour : c'est un procédé de révolution où de doctrinaires, ce qui revient au même.

La loi au contraire doit être le résultat d'un compromis entre les partis, une œuvre transactionnelle ou plutôt contractuelle entre les tendances diverses qui se partagent le pays.

Ce sont là des idées courantes dans les Etats à forme fédérative : il y a des groupements à intérêts divers entre lesquels si l'on veut imposer un pacte uniforme, il faut procéder par voie de transaction.

Mais la forme fédérative, pour n'être pas constitutionnellement organisée, forme le fond de structure de tous les grands Etats ; elle existe à l'état latent, avec un caractère de différenciations sociales au lieu de la forme géographique. Tout Etat, pris dans la collectivité de ses membres, est une superposition d'agrégats primaires dont la consistance est parfaitement reconnaissable dans l'ensemble et dans la masse totale (1).

C'est entre ces agrégats que l'accord doit se faire ; si l'un veut supprimer le reste, c'est la tyrannie ; si tous se disloquent, c'est l'anarchie ; s'ils s'unissent par voie transactionnelle, c'est l'évolution et le progrès.

La loi est le résultat de ces transactions latentes entre ces divers éléments organiques de l'Etat.

Je parlais tout à l'heure de la représentation des classes et des moyens de combattre la prédominance numérique. Si cette dernière l'emportait sans transaction ni transition, ce serait la révolution d'abord, l'anarchie ensuite. Si elle monte par degrés, ce sera l'évolution, ce sera la paix sociale, l'assi-

(1) Cf. sur ce point E. J. James, *The first apportionment of federal Representation in the United States* dans *Annals of the American Academy of political and social science* (n° de janvier 1897, p. 2 et suiv.)

Digitized by Google

milation progressive de tous les éléments composites de la société en vue d'une transformation lente et graduelle du moule social.

La loi est la consécration et la résultante de ces différentes étapes.

Elle n'est pas faite pour réaliser l'irréalisable et fonder la société de l'avenir sur les résistances et les irréductibilités du présent; œuvre d'utopie et de tyrannie.

Elle est faite pour extraire des possibilités actuelles la réalité présente, immédiatement réalisable, qui fixe l'étape du progrès par voie d'accord transactionnel entre les différents groupes primaires du corps social.

C'est le seul moyen d'intéresser tous les éléments de la collectivité à l'œuvre législative et de forcer leur obéissance ; car, c'est en cela, et en cela seulement, il faut bien le reconnaître, que la théorie de Rousseau se trouve contenir une part de vérité. Le pacte social n'est pas dans le consentement à l'état social, mais dans la participation contractuelle au progrès social par voie législative. Si tous sont assurés de coopérer par l'intermédiaire de leurs représentants à l'œuvre législative, non seulement tous s'y intéresseront, mais tous prendront le respect de la loi, au lieu de ce mépris et de cette indifférence que l'on a forcément pour l'œuvre d'une majorité qui est seule à dicter ses ordres.

Tout le monde admire ce sentiment de la légalité qui règne chez les Anglo-Saxons, et surtout en Amérique, cet absolu respect de la loi, qui fait qu'au lendemain d'une victoire électorale tous s'inclinent devant le parti vainqueur : c'est que l'on sait aussi que la victoire politique n'est pas forcément la victoire législative.

La majorité triomphante aura l'orientation de la politique générale, il le faut bien; l'œuvre législative restera, comme par le passé, la résultante de tout ce qui représente les divers éléments du corps social : traditions séculaires représentées en Angleterre par la Chambre des lords, éléments fédératifs représentés en Amérique par le Sénat.

Le pacte social n'est pas dans le passé, comme le voulait Rousseau, il est dans l'œuvre de chaque jour : il est à la base de l'œuvre législative

Digitized by Google

Telle doit être la véritable théorie sociale et constitutionnelle.

Pour mettre en œuvre et en activité permanente cette théorie modernisée du pacte social, il faut donc que chaque groupe ait ses représentants qui parlent pour lui et qui se portent fort de son adhésion.

On croira peut-être que tout cela implique comme tendance un retour, s'il était possible, au gouvernement direct.

Absolument pas, car le vote direct de la loi par le peuple, c'est toujours le suffrage inorganique fonctionnant par la somme des individualités, ce qui n'engage à rien.

Pour que la loi ait précisément ce caractère d'accord social que je viens de décrire, il faut que les groupements sociaux soient sortis de la masse confuse où ils restent submergés dans toute votation individualiste : il faut que les opinions aient pris corps et qu'elles puissent se trouver engagées; or elles ne peuvent l'être que par des représentants qui soient issus d'elles et qui sachent la mesure des transactions et des sacrifices partiels qu'on peut leur demander.

Mais il faut surtout que la loi puisse être discutée, ou plutôt élaborée, entre représentants de groupes différents : puisque c'est le seul moyen de fonder les bases d'un accord et de faire apparaître les points qui rapprochent plus encore que ceux qui divisent.

Tout cela, c'est la fonction même du gouvernement représentatif, mais d'un gouvernement représentatif qui, lui aussi, soit un organe correspondant sociologiquement aux différents éléments du corps social, au lieu d'être cet instrument de sanction artificielle et factice qui résulte du système majoritaire.

*
* *

C'est John Ruskin, l'un des plus merveilleux et des plus profonds penseurs de ce siècle, qui, par deux fois, a exprimé cette idée d'une haute vérité que en toutes choses le gouvernement et la coopération sont la loi de la vie ; tandis que l'anarchie et l'antagonisme sont la loi de la mort (1). Ruskin

(1) John Ruskin, *Unto this Last* (3e essai § 54 ; Edit. George Allen, 1896, p. 102) : « *Government and coopreation are in all things the laws of life ; anarchy and competition the laws of death.* »

Digitized by Google

disait cela de l'économie politique ; n'est-ce pas plus vrai encore de la fonction législative ? Organiser de parti pris la lutte des classes, l'écrasement voulu de certains groupes sociaux et de certains intérêts, et c'est à la fois le but avoué et le résultat forcé du système majoritaire, c'est introduire dans un pays des éléments de division qui rompent à tout jamais le faisceau des forces sociales ; comme dit Ruskin, c'est préparer la mort.

Pour être fort et pour vivre, il faut d'une part organiser le gouvernement des supériorités, et il faut surtout rétablir l'union et la cohésion entre les éléments du corps social ; il faut qu'à tous les degrés de la hiérarchie sociale il y ait coopération, aide et assistance, de façon à former ce tout homogène que doit être une nation et une patrie : gouvernement et coopération ce sont les lois de la vie.

Le gouvernement, c'est l'affaire de la majorité ; la coopération, c'est l'union de tous les groupes politiques et sociaux, c'est le fait du système proportionnaliste. C'est la distinction et en même temps la conciliation que j'ai essayé d'établir : il me semble qu'en faisant le départ de ces éléments et de ces fonctions diverses, il devient difficile de ne pas aboutir, sur cette question de la représentation proportionnelle, à la presque unanimité des sentiments.

C'est ce qui est arrivé peu à peu à l'étranger dans certains pays ; il m'a semblé voir à certains symptômes que la question en France commençait aussi à gagner du terrain.

C'est ce mouvement que j'ai voulu signaler : et je voudrais que ces quelques observations ne fussent pas inutiles à en accroître l'extension.

R. Saleilles (1).

(1) M. Raymond Saleilles, né à Beaune (Côte-d'Or), le 14 janvier 1855. Agrégé des Facultés de droit en 1884. Agrégé de la Faculté de droit de Grenoble en 1884, puis agrégé à la Faculté de droit de Dijon en 1885. — Professeur d'histoire de droit à la Faculté de droit de Dijon en 1892. Délégué comme agrégé à la Faculté de droit de Paris en 1895, chargé d'un cours de droit criminel, en suppléance de M. Leveillé.

Principales publications : Divers articles d'Histoire du droit publiés dans la *Revue historique*, la *Nouvelle Revue historique du droit* et la *Revue Bourguignonne de l'Enseignement supérieur*, entr'autres : *De l'établissement des Burgundes sur les*

Digitized by Google

domaines des Gallo-Romains ; et *Études sur les éléments constitutifs de la possession* (publiées dans la *Revue Bourguignonne,* 1891 et 1893).

Études de droit comparé, et entr'autres : *Étude sur la théorie générale des obligations dans le projet de Code civil allemand* (Paris, Pichon, 1890) ; et *Les accidents du travail et la responsabilité civile* (Paris, Rousseau, 1897), et divers articles parus dans les *Annales de droit commercial.*

Études de méthode juridique, publiées dans la *Revue internationale de l'Enseignement,* et principalement : *Quelques mots sur le rôle de la méthode historique dans l'enseignement du droit* (mai 1890).

Études de droit public et administratif, et entr'autres : *La loi du 30 mars 1887 relative à la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique,* dans *Revue Bourguignonne,* 1891 ; et *The Development of the present Constitution of France,* dans *Annals of the American Academy of political and social science,* 1895.

Études de droit criminel : *Essai sur la tentative* (dans *Revue pénitentiaire,* 1897), et en préparation, chez Alcan, 1898 : *L'individualisation de la peine* et *Problèmes de politique criminelle.*

Digitized by Google

DE LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS DES DÉPUTÉS

(*Essai historique et critique*).

SOMMAIRE. — *Introduction*. Ce qu'on doit entendre par vérification des pouvoirs des députés. — I. *Historique*. § 1. Grèce. — § 2. Rome. — § 3. Germains. — § 4. Etats généraux de notre ancien droit. — § 5. Etats généraux de 1789. — § 6. Constitutions postérieures à 1789 : *a*) Constitution de 1791. — *b*) Constitution de 1793. — *c*) Constitution de l'an III. — *d*) Constitution de l'an VIII. — *e*) Charte de 1814. — *f*) Charte de 1830. — *g*) Constitution de 1848. — *h*) Constitution de 1852. — *i*) Constitution de 1875. — II. *Législation comparée :* Grande-Bretagne, Canada, Belgique, Portugal. — III. *Critique*. § 1. Système français ; ses inconvénients. — § 2. Système anglais. — Quel doit être le système de l'avenir ?

Dans la plupart des constitutions modernes, ce que l'on est convenu d'appeler le pouvoir législatif, est délégué par la nation à des assemblées élues. Le plus souvent, nul ne peut être membre de ces assemblées s'il ne satisfait à certaines conditions d'âge, d'indépendance et d'honorabilité. Il faut, en effet, que le député ait assez d'expérience pour discerner les besoins de la nation, et l'expérience ne s'acquiert que par les années. Il est nécessaire, aussi, qu'il soit indépendant : il ne saurait servir à la fois deux maîtres, être fonctionnaire de l'Etat et mandataire de l'individu. Enfin, revêtu par le choix du peuple d'un caractère sacré, il doit être digne du mandat qu'il exerce et n'avoir pas subi de condamnations. Plusieurs législations lui imposent même des conditions de fortune qui le placent au-dessus des exigences de la vie matérielle.

Mais pour faire partie d'une assemblée dans laquelle s'agitent journellement les intérêts du pays, il ne suffit pas que le député soit capable, il faut aussi qu'il ait un mandat régulier qui en fasse le représentant incontesté de ses électeurs : autrement, la liberté du peuple serait violée et la loi votée par un député dont le mandat est vicié ne serait pas l'expression de la volonté de la nation.

La Constitution de 1875 attribue à chacune de nos Chambres le droit de vérifier les pouvoirs de ses membres. Cette solution est-elle conforme à la logique et à l'équité, et mérite-t-elle d'être maintenue dans nos constitutions futures ? Une étude historique et critique de notre sujet nous permettra, peut-être, de faire à cette question une réponse satisfaisante.

Digitized by Google

Pour éviter une répétition inutile, nous donnerons au mot « *Député* » et au mot « *Chambre* » leur sens le plus étendu. L'expression « *Député* » désignera les représentants de la nation, qu'ils soient députés ou sénateurs, et l'expression « *Chambre* », l'une et l'autre de nos assemblées politiques.

Délimitons tout d'abord d'une façon précise le terrain de la vérification des pouvoirs.

Une assemblée (et nous prenons ce mot dans son sens le plus large) peut avoir une triple origine : tirage au sort, choix émanant du gouvernement, élection. A ces trois sources correspondent trois facteurs : le hasard, l'Etat, l'individu. L'examen de l'organisation actuelle des pouvoirs publics en France, pour nous en tenir à notre pays, et, mieux encore, son histoire, nous fournissent des exemples de ces différentes modalités. Le jury, en matière criminelle, est composé de citoyens désignés par le sort ; les membres des tribunaux et des Cours d'appel sont nommés par l'Etat, et, enfin, ceux des tribunaux de commerce, chargés de rendre la justice en matière commerciale, tirent leurs pouvoirs de la volonté de leurs électeurs.

Cette triple origine se retrouve également dans les assemblées politiques. Dans l'antiquité, le tirage au sort servait quelquefois à désigner les magistrats qui devaient participer à la direction des affaires publiques : à Athènes, le Conseil des Cinq-Cents, créé par Solon, était composé de citoyens tirés au sort. Parfois, c'est le gouvernement lui-même qui choisit les membres de l'Assemblée législative. Sous l'empire de la Constitution de l'an VIII, les premiers sénateurs furent nommés par le gouvernement. Le plus souvent, les Chambres proviennent d'une élection. Ce mode de recrutement, le seul compatible avec le système représentatif, est aujourd'hui adopté par la majorité des pays ; seulement, l'importance du Corps électoral varie : tantôt, c'est la nation tout entière, tantôt, au contraire, le nombre des électeurs est très faible, souvent même les membres d'une Chambre sont choisis par ceux d'une autre ; dans la Constitution de l'an VIII, les membres du Tribunat et du Corps législatif étaient nommés par le Sénat.

Mentionnons à côté de ces trois classes l'existence d'un certain nombre de députés qui ne sont pas désignés par le tirage

Digitized by Google

au sort, le choix du roi ou l'élection, mais par la naissance ou les fonctions qu'ils exercent : tels étaient autrefois, en France, les princes du sang, les héritiers de pairie, les maréchaux et amiraux, tels sont actuellement, en Angleterre, un grand nombre de lords.

Il n'est pas rare non plus que les Constitutions aient amalgamé ces divers systèmes. Certaines assemblées législatives sont composées d'éléments hétérogènes. Parmi les député d'une même Chambre, il arrive souvent que les uns sont élus, d'autres nommés par le roi : quelques-uns doivent leur titre aux dignités dont ils sont investis, d'autres, enfin, plus heureux, n'ont eu qu'à se donner la peine de naître. Est-il rien de plus curieux, à ce point de vue, que la composition de la Chambre des lords en Angleterre ?

Les membres des Assemblées législatives sont-ils tous soumis à la vérification des pouvoirs ? Ne faut-il pas tenir compte de leur origine ? Et cette procédure indispensable pour quelques-uns n'est-elle pas inutile et impraticable pour les autres ? L réponse dépend du sens que l'on attache au mot *vérification des pouvoirs*. Ce mot peut être pris dans son acceptation la plus large. *Vérifier*, c'est contrôler, comparer ce qui est avec ce qui doit être. Quant au mot *pouvoirs*, il signifie l'ensemble des droits et prérogatives conférés à une personne. Pour valider un député, il suffit de s'assurer qu'il satisfait aux conditions exigées par les lois. Ainsi envisagée, la vérification des pouvoirs s'applique à toutes les assemblées et à tous les députés. Un député est choisi par le gouvernement. Deux points seront examinés : La nomination est-elle possible ? La nomination est-elle régulière ? S'agit-il d'un de ces membres dont la naissance constitue le titre, il faudra, après avoir constaté son identité, se demander si la législation du pays lui accorde le droit de faire partie de la Chambre. Le procédé de nomination par le tirage au sort donne lieu à des questions analogues.

Nous n'avons pas à nous préoccuper de cette vérification de pouvoirs dont le nom propre serait plutôt vérification du titre de député. Elle n'offre plus, en France qu'un intérêt historique. Dans les autres pays, elle a fait rarement l'objet de difficultés sérieuses.

Notre mot est pris en général dans un sens plus étroit, et

Digitized by Google

l'expression *pouvoirs* désigne alors le mandat confié au député par ses électeurs. C'est cette vérification des pouvoirs qui fera l'objet de notre étude.

I. — HISTORIQUE

La vérification des pouvoirs se rattache par un lien étroit au système représentatif. Son histoire est la même, les étapes parcourues identiques. Avant de naître dans le droit constitutionnel, le système représentatif s'était développé dans le droit administratif. La commune a eu des mandataires avant la nation. Il ne faut pas s'étonner si la vérification des pouvoirs a subi la même évolution.

§ 1. *Grèce.* — Le système représentatif n'a pas été connu en Grèce. Ce fait trouve son explication dans la configuration géographique du pays et dans les mœurs des habitants. Les Etats étaient de faible étendue et le nombre des citoyens restreint. Les populations, d'un caractère fier et audacieux, poussaient si loin l'amour de la liberté, qu'il leur semblait difficile de supporter les moindres entraves et l'ombre même de la servitude. Le gouvernement direct était possible.

A Athènes, le peuple était le maître souverain. L'assemblée du peuple votait les lois, nommait et révoquait les magistrats, déclarait la guerre, faisait la paix : tous les pouvoirs étaient confondus dans ses mains. Un Sénat composé de membres, d'abord élus, plus tard tirés au sort, avait pour mission de préparer les délibérations de l'assemblée. On l'appelait le Sénat des Cinq-Cents et ses fonctions étaient surtout exécutives. La vérification des pouvoirs, au sens moderne du mot, était impossible. Néanmoins, la *dokimasie*, enquête sévère sur la vie publique et privée de tous les magistrats, rappelle un peu notre procédure, mais plus large, elle avait pour objet l'examen plutôt de l'honorabilité du candidat que de la sincérité de l'élection. La décision du peuple était sans appel.

Quant à la Constitution de Sparte, aristocratique à l'origine, elle subit des modifications nombreuses qui la rapprochèrent sans cesse de la démocratie. A côté de deux rois dont les attributions étaient surtout militaires, et des éphores, magistrats élus, qui finirent par exercer tous les pouvoirs, se trouvait un

Digitized by Google

Sénat, *gérousia*, composé de vingt-huit membres âgés au moins de soixante ans. Les *gérontes* étaient élus par acclamation et leur titre viager les mettait à l'abri de toute responsabilité. Leur mode de nomination rendait inutile la vérification de leurs pouvoirs.

§ 2. *Rome.* — Pas plus que la Grèce, Rome ne connut le système représentatif. « Le système représentatif répugnait « aux idées et aux mœurs des Romains... Il faut une nation « pour appliquer le système représentatif. Après avoir conquis « le monde, Rome continua d'être une cité » (1).

Le pouvoir législatif était exercé par le peuple et par le Sénat. Le Sénat avait des attributions importantes et son approbation était même nécessaire pour la perfection de certaines lois. Il avait le droit de casser les décisions du peuple pour vices de forme, et si les décrets qu'il rendait sous le nom de sénatus-consultes n'étaient pas, à proprement parler, des lois, ils en avaient toute la force.

Le nombre des sénateurs, d'abord de cent, fut porté au double par Tullus Hostilius. Tarquin l'Ancien créa cent nouveaux membres, et ce chiffre ne fit qu'augmenter avec le développement de la population. A la mort de Jules César, il n'y avait pas moins de mille sénateurs.

Les sénateurs furent successivement nommés par le roi, par les consuls et les tribuns militaires, et enfin par les censeurs, mais jamais le recrutement du Sénat ne se fit par la voie de l'élection.

La vérification des pouvoirs était impossible. Seulement, on avait adopté un système assez semblable à la *dokimasie* des Athéniens. Un censeur était chargé de faire à chaque lustre la revue du Sénat. Si quelqu'un s'était, par sa conduite, rendu indigne du haut rang qu'il occupait, le magistrat omettait d'appeler son nom, et cette omission équivalait à l'exclusion.

§ 3. *Germains.* — On répète souvent que le régime représentatif est né en Germanie. Cette proposition, fausse en elle-même, renferme une part de vérité. Chez les premiers Germains, comme chez les Grecs et les Romains, le gouvernement direct

(1) Saint-Girons, *Essai sur la sép. des pouvoirs*, p. 24.

Digitized by Google

existait : l'assemblée du peuple décidait toutes les questions importantes, et choisissait pour chef le guerrier le plus distingué par son courage et par ses qualités personnelles ; mais la notion de la liberté était plus exacte, la division des pouvoirs mieux marquée, et le peuple, bien qu'il fût le maître souverain, savait respecter la puissance de ses rois. Cet esprit de fidélité et d'obéissance, conservé à travers les siècles, rendit possible, un jour, le gouvernement représentatif.

Lorsque, après la conquête et leur établissement dans les provinces de l'empire, les Germains cessèrent d'être une tribu errante et devinrent une nation, le gouvernement direct fut impraticable ; d'autre part, l'influence des idées romaines était trop grande pour que le régime représentatif, prît encore naissance.

La royauté se rapprocha peu à peu de la forme impériale. Il n'y eut plus d'assemblées générales. Les *champs de mars* ou de *mai* et les synodes qui les remplacèrent étaient des instruments dans les mains du roi. Il est bien difficile de voir dans ces réunions de nobles une intervention de la nation. Des ducs et des évêques, des comtes et des grands bénéficiers, composaient ces assemblées restreintes. Il n'y avait pas d'élection, il ne pouvait y avoir non plus de vérification de pouvoirs.

§ 4. *Etats généraux.* — Charlemagne avait essayé d'organiser ses Etats à l'image de l'empire romain. Son œuvre resta inachevée et ses successeurs, trop faibles pour la continuer, ne surent pas empêcher l'établissement du régime féodal. Une foule de petites seigneuries prirent naissance : la notion de la patrie s'obscurcit et l'autorité du roi fut méconnue.

L'inertie du pouvoir central, l'absence d'idées politiques communes s'opposaient à l'éveil du système représentatif. Il faut attendre jusqu'au quatorzième siècle pour voir apparaître pour la première fois en France avec les Etats généraux, un semblant de représentation.

L'origine des Etats généraux, conséquence de l'émancipation des communes, se rattache aux luttes de la royauté contre la noblesse. Le jour où la bourgeoisie devint un des éléments de la nation, les rois de France comprirent qu'ils trouveraient en elle un auxiliaire puissant.

Digitized by Google

Les Etats généraux ne sont pas sortis d'un élan de la nation vers la liberté. Créés de toutes pièces par les rois, ils marquent dans l'histoire de France une ère nouvelle, l'affaiblissement de la féodalité et le triomphe de la monarchie. Ils étaient convoqués dans les moments difficiles lorsque le roi avait besoin de l'appui de la nation, soit pour décider une grande entreprise, soit pour obtenir des secours pécuniaires. Jamais la royauté ne reconnut aux Etats le pouvoir législatif, et jamais, sauf dans des circonstances exceptionnelles, les rois n'abdiquèrent une parcelle de leur puissance au profit de la nation. Les Etats généraux ne furent pas une application du système représentatif. Il n'y avait pas de périodicité, les sessions de droit n'existaient pas et la convocation dépendait de la seule volonté du roi.

La vérification des pouvoirs pouvait-elle exister dans ces assemblées politiques dont les aspirations libérales se heurtaient à l'ambition grandissante de la monarchie ? A une époque où la réalité des choses répondait d'une façon si incomplète à l'idéal de la souveraineté populaire, cette procédure ne devait-elle pas au moins affecter des formes spéciales, présenter des caractères particuliers qui la différencient profondément de notre procédure moderne ?

L'examen rapide des modes de convocation des Etats généraux, des règles de l'élection, et des conditions d'éligibilité nous permettra, peut-être, de donner à ces questions des réponses satisfaisantes.

La plupart des historiens sont d'accord pour fixer la date des premiers Etats généraux au commencement du XIVe siècle ; les derniers furent tenus en 1789, à la veille de la Révolution. Durant cette période de près de cinq siècles le nombre de ces assemblées politiques fut relativement restreint : certains historiens le fixent à quarante-six, d'autres plus modestes l'abaissent à vingt-huit. Cette incertitude s'explique par l'absence de documents et par le peu de garantie que présentent les procès-verbaux des séances Il est souvent difficile de déterminer si l'on se trouve en présence de véritables Etats généraux ou de simples réunions de notables.

La convocation et la composition des Etats n'étaient pas réglées par des lois, mais dépendaient du bon plaisir du roi. Quel-

Digitized by Google

quefois, les trois ordres de la nation étaient appelés, d'autres fois, la Noblesse et le Clergé sans le Tiers, une ou deux fois même le Tiers-Etat seul.

La plus grande diversité se constate dans le détail de ces assemblées. La convocation de la Noblesse et celle du Clergé se faisaient à peu près de la même façon. Les nobles étaient convoqués individuellement, en vertu de leur titre, et la notification adressée en leur maison seigneuriale ; pourtant, quelques-uns d'un rang moins élevé ne recevaient pas leur lettre de convocation directement, mais par l'intermédiaire de leur suzerain ou du bailli royal. Dans les premiers temps le système de l'élection n'était pas appliqué ; il en fut ainsi jusqu'au xve siècle.

De même un certain nombre de prélats recevaient du roi des lettres de convocation personnelles ; les autres étaient désignés par les abbayes.

La convocation du Tiers-Etat était différente. L'élection apparaît de bonne heure, dès le quatorzième siècle ; il semble pourtant que dans les premiers Etats une convocation individuelle était adressée aux magistrats municipaux des villes.

En 1440, pour la première fois, les représentants des trois ordres sont élus ; mais il n'en fut pas toujours ainsi et les rois revinrent souvent au système primitif.

Les différences que l'on constate dans les procédés de convocation des Etats se retrouvent plus accentuées encore dans les modes d'élection. Nous ne pouvons mieux faire que de citer quelques lignes de la savante *Histoire des Etats généraux* de M. Jalliffier : « Quant au mode d'élection, ce qu'on en sait « de mieux, c'est qu'il a varié sans cesse, non seulement d'une « session à une autre, mais, pour une même session d'une « province à l'autre ; que les députés étaient élus quelquefois « directement, souvent par le suffrage à deux et quelquefois à « trois degrés ; que les députés étaient choisis tantôt par leurs « ordres respectifs, tantôt par les délégués des trois ordres « réunis ; que chaque ordre ne prenait pas nécessairement « dans son sein ceux qui devaient le représenter ; qu'enfin les « paysans (le plat pays) n'eurent pas de représentation avant « le seizième siècle, ou peut-être la fin du quinzième ».

Les renseignements que nous possédons sur les conditions d'éligibilité des candidats sont peu nombreux. Les règles

Digitized by Google

étaient variables. La plupart du temps il fallait être propriétaire foncier et résider dans le bailliage. Il semble qu'il n'y avait pas, en général, incompatibilité entre les grandes charges du royaume et le mandat de député : pourtant, en 1350, les gens du roi furent exclus des Etats.

Les députés étaient de véritables mandataires de leurs électeurs. Payés par eux, ils étaient tenus de l'obligation de rendre compte. On appliquait la théorie du mandat civil dans toute sa rigueur, et les Députés pouvaient être révoqués par leurs électeurs.

On trouve dans les Etats généraux une ébauche de système représentatif. Derrière les cahiers dont la rédaction est le plus souvent obscure et confuse, derrière les doléances des Députés, toujours empreintes d'un profond respect pour la monarchie, mais que parfois un souffle de passion anime et transforme, l'on sent un peuple tout entier qui vit et qui remue, qui a le sentiment de sa propre dignité et qui, par moments même, semble deviner le rôle important que lui réserve l'avenir.

Dans notre ancienne France le système représentatif était incomplet : la vérification des pouvoirs devait être, elle aussi, mal comprise et mal appliquée. Jamais les principes de cette procédure ne furent nettement dégagés, jamais un texte de loi ne vint fixer la jurisprudence, proclamer les droits de l'assemblée, indiquer clairement la situation des députés avant et après la validation. L'arbitraire de l'Etat plane au-dessus de toutes les questions.

La vérification des pouvoirs des députés était une véritable investiture. Pourquoi s'en étonner ? Tous les pouvoirs résident dans la personne du souverain ; la nation n'a aucun droit ; elle ne peut transmettre une parcelle de sa puissance, puisque cette puissance n'existe pas. Le monarque est le maître absolu : il tient ses droits, non pas de la nation, mais de Dieu lui-même ; par bonté, par condescendance, il permet au peuple de choisir ses représentants ; il n'est pas plus lié par l'élection que par les vœux de la nation. Toute puissance émane de la royauté, toute puissance doit retourner à la royauté.

L'exemple de l'Angleterre vient confirmer cette manière de voir. Jusqu'au XVIe siècle, le roi avait seul le droit de vérifier

Digitized by Google

les pouvoirs des membres de la Chambre des communes. La liberté était-elle moins grande en Angleterre qu'en France, et la Chambre des communes avait-elle moins de souci de sa dignité que nos Etats généraux ?

La vérification des députés se faisait probablement de la manière suivante :

Les élections contestées étaient portées devant le conseil du roi dont la décision était sans appel. Mais lorsque aucune protestation n'avait été élevée contre une élection, le roi était-il obligé d'accepter le député ? Certainement non. Une telle solution aurait été la négation de la théorie du pouvoir absolu. Le roi pouvait, dans tous les cas, refuser d'admettre le député ; seulement, dans la pratique il n'usait pas de ce droit, qui semble n'avoir jamais été que théorique, son intérêt lui commandant de laisser aux Etats généraux l'illusion d'être une assemblée représentative. Ainsi cette vérification se présente à nous sous le double aspect, d'un contentieux électoral exercé par le Conseil du roi, rappelant par plus d'un trait notre procédure actuelle devant les Conseils de préfecture en matière d'élections municipales, et d'une investiture royale. En réalité le roi, ayant la haute main sur son Conseil qu'il présidait même le plus souvent, disposait, en ce qui concerne l'admission des Députés, d'une puissance sans bornes.

Est-ce à dire, que cette prérogative de la monarchie si humiliante pour la nation, ne fut jamais contestée ? Est-ce à dire que les députés se virent sans murmurer réduits au rôle de simples conseillers du roi ? Non ; et l'histoire des Etats généraux nous offre au moins un exemple de résistance sérieuse. La protestation émane des députés du Tiers, et se manifeste en 1588, aux Etats de Blois, dans un de ces moments de crise où le prestige de la royauté s'affaiblit au profit de la nation. Dès que le bureau eût été constitué, la première occupation du Tiers fut d'examiner les pouvoirs de ses membres. Cette protestation échoua, d'ailleurs, devant la résistance du roi. Il semble même que les députés du Tiers n'aient pas eu une conscience bien nette de l'importance de leur acte. Dans leur pensée, chacun des ordres devait examiner les pouvoirs de ses députés, et le droit de vérification n'aurait pas appartenu à l'assemblée elle-même. C'était mal comprendre le principe de

Digitized by Google

la souveraineté nationale et maintenir entre les ordres une séparation nuisible aux intérêts du pays.

Aux Etats de Paris de 1614, la question ne souleva point de discussions. Par une concession du roi, la vérification provisoire des députés appartint à chaque ordre, mais la décision suprême fut réservée au Conseil du roi. Henri IV avait affermi le trône ; les revendications populaires devenaient de jour en jour plus rares et plus difficiles.

§ 5. *Etats généraux de 1789.* — Les circonstances dans lesquelles furent convoqués les Etats généraux de 1789 étaient graves, et l'opinion publique réclamait depuis longtemps l'appel à la nation comme le seul remède possible.

La convocation des Etats fut faite dans les premiers jours de l'année, et l'ordonnance du 24 janvier vint réglementer les élections futures. Elles se firent de février à mai. Les députés furent nommés par bailliages ou par sénéchaussées ; le suffrage fut presque universel : les événements exigeaient une représentation du peuple aussi large que possible. Pour voter dans le Tiers-Etat, il suffisait d'être Français, âgé de vingt-cinq ans et inscrit au rôle des contributions directes, mais il fallait n'appartenir ni à la Noblesse, ni au Clergé. L'assemblée était composée de 308 députés du Clergé, 285 de la Noblesse, 621 du Tiers.

L'ouverture des Etats généraux eut lieu le 5 mai, à Versailles, sous la présidence du roi Louis XVI.

La première question qui se posa fut celle de la vérification des députés. Nous venons de voir qu'une tradition, déjà ancienne, attribuait au Conseil du roi le droit d'examiner les élections et de prononcer sur l'admission ou sur le rejet des représentants de la nation. Les prétentions de la Noblesse et la résistance du Tiers vinrent briser cette tradition et donner naissance à un principe nouveau.

Il ne nous paraît pas inutile d'entrer dans quelques détails et de retracer cette lutte brillante et mouvementée qui devait aboutir à la reconnaissance des droits de l'assemblée.

Avant de discuter la question avec le roi, les députés des Etats généraux voulurent se concerter afin de présenter un

Digitized by Google

système conforme aux aspirations de la nation et susceptible de satisfaire les désirs de tous.

Les commissaires nommés par chaque ordre se réunirent pour la première fois le 23 mai, à six heures du soir dans une chambre adjacente à la salle des Etats. La question de principe se posa immédiatement : comment devait se faire la vérification des pouvoirs?

Dès le début de la séance, Mgr Dulau, archevêque d'Arles, déclara que le Clergé se conformerait aux résolutions prises par les deux autres ordres.

Restaient la Noblesse et le Tiers-Etat. Les deux ordres estimaient qu'il fallait enlever à la royauté son antique prérogative qui n'était qu'une usurpation des droits de la nation. Mais par quelle autorité remplacer le roi ? Quel serait le tribunal compétent pour prononcer souverainement sur les contestations électorales ? Le désaccord sur ce point était absolu entre la Noblesse et le Tiers-Etat. La Noblesse voulait que la vérification des pouvoirs se fit séparément, chaque ordre devant vérifier les pouvoirs de ses membres. Ce système fut exposé par M. de Luxembourg qui se contenta de rappeler ce qu'on croyait les anciens usages. La réponse de M. Target, commissaire du Tiers-Etat, fut empreinte d'indépendance et d'énergie. Les députés des trois ordres, fit-il remarquer, n'avaient qu'une mission, la défense des droits et des intérêts de la nation. N'était-il pas juste et naturel que les pouvoirs des députés fussent jugés par l'Assemblée tout entière ? Les commissaires de la Noblesse repoussaient cette solution en se fondant sur la tradition et invoquaient l'exemple des Etats de 1614 ; mais tout le monde savait qu'en 1614 la vérification des pouvoirs de chaque ordre n'avait été que provisoire et que la décision définitive avait appartenu au roi.

La discussion fut des plus vives. De part et d'autre, des erreurs historiques graves furent commises. On n'avait aucun renseignement précis sur les précédents.

La discussion continua les jours suivants. Des essais de conciliation furent tentés. La Noblesse proposa de vérifier les pouvoirs à part, mais de soumettre au jugement de commissaires nommés par les trois ordres les contestations qui pourraient s'élever. Le curé de Souppes voulait attribuer la com-

Digitized by Google

pétence à l'Assemblée, mais dans le cas de contestations seulement.

Grâce à l'ascendant de Mirabeau, ces essais de conciliation ne devaient avoir aucun succès. Le 27 mai, Mirabeau prononça en présence des députés du Tiers un discours éloquent dans lequel il proclamait la vérification des pouvoirs en commun le seul système possible et repoussait les différentes transactions proposées : « La vérification par commis-« saires excède nos pouvoirs. Investis de la puissance natio-« nale, autant, du moins, qu'une espèce de législature provi-« soire peut l'être, nous ne le sommes pas du droit de la « déléguer. Nous ne pouvons pas subroger les juges à notre « place. La conséquence du principe contraire serait que « nous pourrions limiter les Etats généraux, les circonscrire, « les dénaturer, les réduire, enfin nommer des dictateurs ; « une telle prétention serait criminelle autant qu'absurde. »

Mirabeau réfutait également le système mis en avant par le curé de Souppes : « S'il est possible, s'il est nécessaire, s'il est « inévitable de se réunir pour la solution de certaines diffi-« cultés, il n'existe point une raison de ne pas se réunir pour « la solution de toutes les difficultés. » Enfin il réclamait avec énergie une prompte solution : « Craignons qu'une plus « longue persévérance dans notre immobilité ne compromette « les droits nationaux en propageant l'idée que le monarque « doit prononcer, qu'au lieu de n'être que l'organe du juge-« ment national, il peut en être l'auteur. »

La proposition de Mirabeau fut votée à l'unanimité par le Tiers. La Noblesse maintint ses prétentions. Le Clergé réserva sa réponse.

Les commissaires des différents ordres n'avaient pu s'entendre. Il était pourtant nécessaire de donner à la question une solution quelconque. S'attarder à une formalité préparatoire, c'était perdre un temps précieux et reculer le jour des réformes si longtemps désirées.

Le 30 mai, eut lieu une conférence importante, à laquelle participèrent les commissaires des trois ordres et ceux nommés par le roi.

Le comte d'Antraigues, député de la Noblesse, rappela les solutions adoptées dans les Etats-Généraux de 1614, de 1588,

Digitized by Google

de 1576 et de 1560, les seuls dont les procès-verbaux fussent connus. La vérification des pouvoirs, affirma-t-il, était toujours faite par ordre. Sans doute le dernier mot appartenait au roi, mais les Etats avaient souvent et notamment en 1588, protesté contre cette prérogative. Les circonstances exigeaient que l'on fît, en ce jour, droit à leurs réclamations et qu'on revînt à la vérification par ordre.

Les commissaires du Tiers répondirent à ce discours en insistant tout d'abord avec raison sur l'incertitude des procès-verbaux des anciens Etats. N'était-il pas insensé d'attacher une importance considérable à ces documents historiques ? D'ailleurs, l'admission définitive des députés, les commissaires de la Noblesse le reconnaissaient eux-mêmes, avait toujours appartenu à la Royauté. L'argument invoqué par la Noblesse et tiré de la tradition se retournait donc contre elle. Il était temps de rompre avec les précédents. La vérification des pouvoirs par les Etats était une partie de leur liberté : la justice voulait que la nation reprit ce qui lui appartenait.

La discussion continua les jours suivants. Dans la séance du 4 juin, Necker, commissaire du roi, donna lecture d'un rapport remarquable et exposa la question de la façon la plus claire. La vérification des pouvoirs avait toujours été une prérogative de la royauté ; et, cependant, le roi, dans son désir de modération, refusait en ce jour de se prévaloir d'une tradition séculaire et consentait à examiner les prétentions de la Noblesse et du Tiers. Il ne pouvait les admettre. Adopter le système proposé par le Tiers, décider que la vérification des pouvoirs se ferait en commun, n'était-ce pas créer une inégalité choquante au profit de cet ordre qui, à lui seul, comptait autant de représentants que les deux autres réunis? Confier, d'autre part, à chaque ordre, l'examen des pouvoirs de ses députés, c'était leur assurer une indépendance absolue, nuisible aux intérêts de la nation, faciliter les compromissions honteuses, et enlever toute sincérité à la vérification des pouvoirs.

Le système proposé par Necker, au nom de la royauté, était le suivant : La vérification des pouvoirs appartiendrait, en principe, à l'Assemblée tout entière. Les contestations seraient examinées par une commission des trois ordres

Digitized by Google

dont la décision serait portée devant les trois Chambres. Si celles-ci étaient d'accord, tout serait terminé ; si elles ne l'étaient pas, l'affaire serait renvoyée devant le roi qui prononcerait souverainement : « Ce serait le roi seul qui, en cette « occasion, ferait une cession de ses prérogatives, puisque de « simples particuliers appelaient autrefois au souverain de la « décision d'un ordre relative à la vérification des pouvoirs, « et que Sa Majesté se réserverait seulement de juger les « questions sur lesquelles les ordres seraient divisés d'opi- « nions. » L'arbitrage du roi était la seule solution possible.

La Noblesse décida, par 158 voix contre 76, qu'elle accepterait la proposition de Necker, mais se réserva le droit de présenter des amendements. Le Clergé ajourna sa réponse.

Le Tiers ne pouvait adopter cette procédure aux formes compliquées. Mirabeau prit de nouveau la parole et déploya toutes les ressources de son éloquence pour faire repousser la proposition de la royauté. Au rappel de la tradition par Necker il répondit : « Les anciens faits prouvent évidemment que le « peuple français ne se doutait pas de ses droits. . . . . « . . . . . Et je deman- « derai si l'on voudrait assimiler l'Assemblée nationale de « 1789 à ces prétendus Etats généraux qui n'étaient, au fond, « que des assemblées de notables, puisque ceux qui les com- « posaient, n'ayant point été élus représentants du peuple, « n'en avaient pas reçu les pouvoirs et bornaient toute leur « mission à se *douloir*. »

Il déclara que l'Assemblée nationale n'avait pas besoin de juge et d'arbitre, qu'elle ne pouvait avoir d'autre juge et d'autre arbitre qu'elle-même. Il conjura le Tiers de ne pas accepter la transaction du roi, et fit remarquer l'importance d'une question qui était étroitement liée à celle de la délibération par ordre ou par tête, de telle sorte qu'elle n'en faisaient qu'une. « Ce serait donc manquer à nous-mêmes, mes- « sieurs, ce serait prévariquer que d'adopter la proposition « des commissaires du roi ; elle attente aux droits de la nation « . . . . . Elle aurait les suites les plus re- « doutables. Elle paralyserait de mort l'Assemblée nationale « avant même qu'elle eût manifesté son existence ; elle ferait « avorter la dernière espérance de la nation. »

Digitized by Google

Le 10 juin, la question fut reprise devant le Tiers. Mirabeau demanda de nouveau une prompte solution. Siéyès l'appuya et proposa d'envoyer un message aux députés du Clergé et de la Noblesse pour leur ordonner, au nom de la nation, de venir dans la salle des Etats se soumettre à la vérification commune des pouvoirs. Ceux qui n'obéiraient pas à cette sommation seraient considérés comme défaillants.

La proposition de Siéyès, très applaudie, fut adoptée par le Tiers, mais avec cet amendement qu'on en exposerait d'abord au roi les motifs.

Portée devant le Clergé et la Noblesse, elle donna lieu à de vives discussions. La Noblesse, après un discours violent de Lally-Tollendal, la repoussa pour se rallier au projet du roi, exposé par Necker. Le Clergé ajourna encore une fois sa réponse, mais un grand nombre de ses membres, fatigués d'attendre, se joignirent au Tiers, qui procédait déjà à la nomination des bureaux de vérification.

Dans la séance du 18 juin, après six jours de délibération, le Clergé, sur la proposition de M. de Juigné, archevêque de Paris, adopta le projet de la royauté. La majorité très faible (135 voix contre 127 pour le système du Tiers, et 12 pour ce système avec des modifications), fut discutée, et les membres du Clergé qui avaient voté la vérification en commun se réunirent le 22 juin aux députés du Tiers.

Le 23 eut lieu la fameuse séance du Jeu de Paume, sous la présidence du roi. Louis XVI se déclara animé de sentiments de bienveillance à l'égard de la nation, et du désir de concilier les ordres. Puis, un des secrétaires donna lecture de la déclaration royale concernant la tenue des Etats-Généraux.

Deux articles étaient relatifs à la vérification des pouvoirs.

Art. 2. — « Sa Majesté déclare valides tous les pouvoirs vérifiés ou à vérifier dans chaque Chambre, sur lesquels il ne s'est point élevé ou ne s'élèvera pas de contestations. Ordonne sa Majesté qu'il en sera donné communication respective entre les ordres ».

Art. 10. — « Les délibérations à prendre par les trois ordres réunis sur les pouvoirs contestés et sur lesquelles les parties intéressées se pourvoieraient aux Etats généraux seront prises à la pluralité des suffrages. Mais si les deux tiers des voix

Digitized by Google

dans l'un des trois ordres réclamaient contre la délibération de l'Assemblée, l'affaire sera rapportée au roi pour y être définitivement statué par Sa Majesté ».

On sait comment se termina la journée du 23 juin. Le roi avait ordonné aux députés de se séparer immédiatement après la séance, et de se rendre le jour suivant dans les salles qui seraient destinées à chaque ordre. Les représentants du Tiers et une partie de ceux du Clergé répondirent à cette sommation par un refus formel, et continuèrent dès le lendemain le travail de la vérification des pouvoirs.

Le roi fut obligé de céder, et, sur ses ordres, le Clergé et la Noblesse se réunirent à l'Assemblée nationale.

Nous avons cru utile de rappeler avec quelques détails les phases les plus importantes d'une lutte qui devait aboutir à la reconnaissance d'un principe nouveau et fut le prélude de la Révolution française. Cette victoire de la nation fut tout entière l'œuvre du Tiers-Etat. L'attitude calme et énergique de ses députés assura le succès d'un système contraire à la tradition, opposé à la fois aux prétentions de la royauté et à l'ambition de la Noblesse. Par contre, la conduite de la Noblesse fut froidement égoïste, celle du Clergé vague et indécise, mais cette indécision même servit la cause du Tiers.

Donner à l'Assemblée le droit de valider ou d'invalider ses membres, c'était, dans la pensée des députés du Tiers, rendre hommage au principe de la souveraineté nationale. Est-ce le véritable aspect de la question ? Nous le verrons plus tard. La proclamation du Tiers-Etat n'en est pas moins digne d'admiration, empreinte d'indépendance et de fermeté.

Toutes les constitutions postérieures adoptèrent le même point de départ : toutes devaient aboutir au même résultat. Seules les constitutions du Consulat et de l'Empire font exception. Elles n'admettaient pas, à proprement parler, le régime représentatif : il ne pouvait être question pour elles de vérification de pouvoirs.

§ 6. *a) Constitutions postérieures à 1789. — Constitution de 1791.* — La Constitution du 5 septembre 1791 confirme, en matière de vérification de pouvoirs, le droit de l'Assemblée.

Digitized by Google

Cette solution est donnée par les art. 5 et 6 du titre III, chapitre I, section 4.

Art. 4. — « Les Assemblées électorales ont le droit de vérifier la qualité et les pouvoirs de ceux qui se présentent, et « leurs décisions seront exécutées provisoirement, sauf le jugement du Corps législatif lors de la vérification des pouvoirs des Députés ».

En même temps qu'elle proclame les droits de l'Assemblée, la Constitution de 1791 enlève à la royauté son antique prérogative que le Tiers-Etat venait de conquérir par son énergie.

Art. 6. — « Dans aucun cas, et sous aucun prétexte, le roi, « ni aucun des agents nommés par lui, ne pourront prendre « connaissance des questions relatives à la régularité des convocations, à la tenue des assemblées, à la forme des élections, ni aux droits politiques des citoyens, sans préjudice « des fonctions des commissaires du roi dans les cas déterminés par la loi, où les questions relatives aux droits politiques des citoyens doivent être portées devant les tribunaux ».

Pour affirmer d'une façon plus éclatante encore l'indépendance de l'Assemblée, la Constitution soustrait la vérification des pouvoirs à la sanction royale (Art. 7, § 3, Sect. III, chap. III, tit. III).

b) Constitution de 1793. — La Constitution du 24 juin 1793 qui ne fut d'ailleurs pas appliquée ne s'occupait pas de la vérification des pouvoirs ; mais l'attribution de ce droit à l'Assemblée, conséquence de la souveraineté nationale, ne pouvait être contestée. Comment, d'ailleurs, la plus démocratique des constitutions aurait-elle adopté une solution différente ?

c) Constitution de l'an III. — Le principe nouveau est consacré par l'article 43, alinéa 2, de la Constitution du 5 Fructidor an III : « Dans tous les cas, le Corps législatif prononce seul « sur la validité des opérations des assemblées électorales ».

La Constitution de l'an III avait admis, comme celle de 1791, le suffrage indirect à deux degrés : d'où deux assemblées ; les assemblées primaires et les assemblées électorales. A l'assemblée primaire appartenait le droit de juger en premier ressort les contestations relatives à la capacité électorale, sauf recours devant le tribunal civil. S'agissait-il, au contraire, des

Digitized by Google

assemblées électorales, l'examen de ces contestations était de la compétence du Corps législatif. Quant aux questions d'éligibilité et de validité des opérations, elles devaient toujours être jugées par le Corps législatif.

Que fallait-il entendre par ce mot ? Sous l'empire de la Constitution de l'an III le pouvoir législatif était exercé par le Conseil des Cinq-Cents et par le Conseil des Anciens. Devait-on considérer ces deux Conseils comme deux Chambres distinctes ou comme deux sections d'une même Chambre ? En d'autres termes, la vérification des pouvoirs se ferait-elle en commun par le Corps législatif, ou bien devait-elle être respective et isolée dans les deux Conseils ? La question se posa pour la première fois après les élections de l'an V. La commission, par l'organe de M. Pérez, député de la Haute-Garonne, se prononça pour le premier système, en invoquant cet argument que les deux Conseils ne formaient qu'un tout, qu'ils n'étaient pas deux Chambres séparées, mais bien deux sections de la même Chambre.

Boissy d'Anglas combattit vivement cette théorie. Même en adoptant le point de départ de la Commission, il n'en fallait pas moins reconnaître, faisait-il remarquer, qu'il y avait des fonctions particulières à chaque section du Corps législatif, et que la vérification des pouvoirs était une de ces fonctions.

Le projet de la Commission fut adopté par le Conseil des Cinq-Cents, dans la séance du 28 floréal an V (1). Porté devant le Conseil des Anciens, il fut voté dans la séance du 30 floréal an V (2) malgré les paroles éloquentes de MM. Lafond-Ladebat et Creuzé-Latouche.

Ainsi, sous la Constitution de l'an III, il y avait pour les membres de chaque assemblée une double vérification de pouvoirs.

Déjà, auparavant, le désir de rendre plus rapide la procédure de la vérification des pouvoirs avait amené le vote de la loi du 30 Vendémiaire an IV (22 octobre 1795). Lorsque l'élection ne soulève aucune contestation, il existe en sa faveur une présomption de sincérité et le vote de la Chambre devient inutile. La simple lecture faite par l'archiviste du

(1) *Moniteur* du 2 prairial.
(2) *Moniteur* du 5 prairial.

Digitized by Google

sommaire des procès-verbaux d'élection tient lieu de vérification de pouvoirs : le droit de l'Assemblée n'était pas méconnu seulement l'approbation tacite de la Chambre était considérée comme suffisante.

La loi du 12 pluviôse an VI (31 janvier 1798), tout en respectant le principe de la souveraineté de l'Assemblée, vint modifier profondément le système adopté pour la vérification des pouvoirs. Jusqu'à ce jour cette vérification était l'œuvre de la Chambre tout entière. Cette solution se justifie pleinement dans les Constitutions qui admettent le renouvellement intégral et il serait même difficile qu'il en fût autrement. Mais lorsque le renouvellement des Chambres est partiel, il est possible de concevoir un système différent et de décider que la validation des nouveaux députés dépendra du vote des anciens. C'est cette solution que la loi du 12 pluviôse consacra. Malheureusement, en votant cette loi, les députés de l'an VI obéissaient avant tout à des préoccupations politiques. Le gouvernemeut craignait un retour aux traditions monarchiques et redoutait que les élections ne lui fussent défavorables. En réservant aux anciens députés dont il connaissait les convictions républicaines le droit de vérifier les pouvoirs des nouveaux, il flattait leur vanité et se conservait une majorité fidèle. L'urgence fut déclarée et le projet adopté sans discussion par le Conseil des Cinq-Cents et par celui des Anciens.

C'est par l'application de ces principes que le Conseil des Cinq-Cents, le 19 floréal an VI (8 mai 1898) invalida, par un seul vote, 150 élections nouvelles hostiles au Gouvernement.

d) Constitution de l'an VIII. — La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) suivit de quelques jours le coup d'Etat de Brumaire.

Pour rétablir l'ordre et la justice en France, Bonaparte pensa que l'on pouvait violer le principe de la souveraineté nationale, et, tout en donnant au peuple des satisfactions d'amour propre, créer un régime autoritaire. Accepter les idées de Siéyès, mais les modifier en augmentant les pouvoirs de l'Etat, c'était persuader aux citoyens que la puissance suprême continuait de leur appartenir, et c'était en même temps, il faut bien le reconnaître le seul moyen d'assurer au dedans la paix et la tranquillité.

Digitized by Google

Le pouvoir législatif était exercé par un Tribunat et un Corps législatif, au-dessus desquels planait un Sénat, gardien de la Constitution.

Le peuple ne nommait pas directement ses délégués : il élisait des listes de notables dans lesquelles le gouvernement choisissait les organes des trois pouvoirs. Les membres du Tribunat et du Corps législatif étaient élus par le Sénat qui lui même se trouvait par son mode de recrutement dans la main du pouvoir exécutif. Si l'on avait appliqué la tradition révolutionnaire la vérification des pouvoirs aurait appartenu à chacune des deux Chambres, mais cette solution était impossible parce qu'il aurait fallu donner aux Chambres le droit d'examiner les listes d'éligibles ; ce qui eût constitué un empiétement sur les attributions du Sénat.

On ne pouvait, d'autre part, accorder au Sénat le droit absolu de vérifier les pouvoirs des tribuns et des législateurs. Nul ne peut être à la fois juge et partie, et il est ridicule et naïf de permettre au Corps électoral de se prononcer sur la sincérité de l'élection.

Que décide la Constitution ? Elle laisse de côté la question de sincérité de l'élection et semble considérer la désignation des députés comme une véritable nomination ; mais elle proclame la compétence du Sénat pour toutes les questions d'éligibilité. *Art. 21* : « Il (le Sénat) maintient ou annule tous « les actes qui lui sont déférés, comme inconstitutionnels, par « le Tribunat ou par le Gouvernement : les listes d'éligibles « sont comprises parmi ces actes ».

Le Sénat, d'abord composé de membres nommés par le Gouvernement, devait se compléter, ensuite, par la voie de l'élection, en choisissant lui-même ses nouveaux membres. La Constitution ne s'occupe pas de la vérification de leurs pouvoirs. Les mêmes raisons expliquent ce silence.

En résumé, la vérification des pouvoirs, telle que nous la concevons aujourd'hui, n'existait pas. Le caractère autoritaire de la Constitution de l'an VIII s'y opposait.

Seize ans plus tard, Napoléon Ier se vit forcé par les circonstances de modifier sa Constitution dans un sens plus libéral. La vérification des pouvoirs reparut sous sa forme révolutionnaire et confirma le triomphe des idées représentatives.

Digitized by Google

L'article 10 de l'acte additionnel du 22 avril 1815 était ainsi conçu : « La Chambre des représentants vérifie les pouvoirs « de ses membres, et prononce sur la validité des pouvoirs con- « testés ». Les députés étaient élus par le peuple et non plus nommés par le Sénat : il était juste d'attribuer à l'Assemblée nationale un droit qui lui avait toujours appartenu.

L'acte additionnel de 1815 ne fut en vigueur que pendant quelques jours.

e) *Charte de 1814.* — La défaite de Napoléon Ier ramena sur le trône de France la dynastie des Bourbons. On pouvait craindre le rétablissement des anciennes institutions aristocratiques et la concentration de tous les pouvoirs dans les mains du roi. Le souvenir de la Révolution et la puissance de l'opinion publique protégèrent la nation et obligèrent la royauté à des concessions sérieuses.

Le pouvoir législatif était exercé par le roi et par deux assemblées : la Chambre des pairs et celle des députés. La Chambre des pairs se composait de membres nommés par le roi ; la vérification de leurs pouvoirs était impossible.

Des représentants élus par les collèges électoraux constituaient la Chambre des députés. Comment leurs pouvoirs étaient-ils vérifiés ? La Charte du 4 juin 1814 ne le dit pas. La solution était donnée implicitement par l'article 1er de l'ordonnance royale du 4 juin 1814, qui déclarait qu'un étranger naturalisé par lettres du roi ne serait pas admis à siéger à la Chambre des pairs ou à celle des députés, avant que ses lettres de naturalisation n'eussent été vérifiées par les deux Chambres.

D'autre part, l'article 5 du règlement de la Chambre des députés portait : « La Chambre prononce sur la validité des élec- « tions, et le président proclame députés ceux dont les pou- « voirs ont été déclarés valides. »

L'article 13 de l'ordonnance royale du 13 juillet 1815, vient confirmer les droits de l'Assemblée : « Les procès-verbaux « d'élections seront examinés à la Chambre des députés qui « prononcera sur la régularité des élections. »

La même solution est consacrée par l'article 8 de l'ordonnance royale du 5 septembre 1816, portant dissolution de la Chambre des députés et convocation des collèges électoraux, et, enfin, elle est reproduite par le paragraphe dernier de l'ar-

Digitized by Google

ticle 11 de la loi du 5 février 1817 sur les élections : « Le bureau juge provisoirement toutes les difficultés qui s'élèvent sur les opérations du collège ou de la section, sauf la décision définitive de la Chambre des députés. »

L'omnipotence de la Chambre, en matière de vérification des pouvoirs, paraissait si bien à l'abri de toute discussion, que Charles X, dans sa fameuse ordonnance du 25 juillet 1830, sur les élections, n'osa pas, malgré son désir de revenir à l'ancien état de choses, porter atteinte au droit de l'Assemblée (art. 17 de l'ordonnance du 25 juillet 1830).

f) Charte de 1830. — Pas plus que la Charte de 1814 celle de 1830 ne s'occupait de la vérification des pouvoirs. C'était dans la loi organique du 19 avril 1831 que l'attribution de ce droit à la Chambre était proclamée de nouveau : « La Chambre des députés est seule juge des conditions d'éligibilité. » La formule était incomplète : la Chambre devait également examiner la sincérité de l'élection.

La composition de la Chambre des pairs, différente pourtant de ce qu'elle était sous l'empire de la Charte de 1814, s'opposait encore à la vérification des pouvoirs. Les pairs devaient être pris dans certaines catégories, mais ils étaient nommés par le roi et non élus par la nation.

g) Constitution de 1848. — La révolution de Février renversa le gouvernement de Louis-Philippe. Le peuple ne reculait devant aucun moyen pour assurer le triomphe de ses revendications. De cet état d'esprit, violent et enthousiaste, sortit une constitution démocratique, fille de la Révolution, dans laquelle l'élément exécutif était sacrifié à l'élément législatif.

Aucun article de la Constitution ne traite de la vérification des pouvoirs. Le législateur avait cru inutile de consacrer par un texte formel les droits de l'assemblée. N'avait-il pas implicitement admis cette solution en proclamant le double principe de la souveraineté nationale et de la séparation des pouvoirs ? Il était préférable de laisser à la Chambre elle-même le soin de rappeler dans son règlement sa prérogative naturelle.

L'article 68 de la loi du 15 mars 1849 portait : « Les opérations électorales sont vérifiées par l'Assemblée nationale ; « elle est seule juge de leur validité. »

Cette formule était trop vague. L'examen de l'éligibilité du

Digitized by Google

député entrait évidemment dans les attributions de la Chambre.

h) Constitution de 1852. — La Constitution du 14 janvier 1852 confiait le pouvoir législatif à une Chambre composée à raison de un député par 35.000 électeurs et renouvelable tous les six ans.

L'article 5 du décret organique du 2 février 1852 donnait à la Chambre le droit de vérifier les pouvoirs de ses membres. Ses termes sont identiques à ceux de l'article 68 de la loi du 15 mars 1849.

Au-dessus de la Chambre des députés, Louis-Napoléon-Bonaparte avait placé un Sénat, gardien de la Constitution. Ancienne invention de Sieyès, mise en pratique par Napoléon Ier, le Sénat avait rendu à la cause du despotisme des services considérables. Il importait de le ressusciter. Des membres-nés, hauts fonctionnaires de l'Etat, et des citoyens que le Président de la République élevait à la dignité de sénateurs, constituaient ce grand corps politique pour lequel la vérification des pouvoirs n'était pas nécessaire.

Le Sénatus-Consulte du 21 mars 1870, concession de Napoléon III aux idées libérales, ne mentionnait pas l'attribution à la Chambre du droit de vérification. Nul, depuis longtemps, ne songeait à contester ce privilège de l'Assemblée.

i) Constitution de 1875. — La guerre franco-allemande de 1870 amena la chute de l'Empire. Le gouvernement de la Défense nationale proclama la République par l'acte du 4 septembre.

Les collèges électoraux furent convoqués, et après des retards et des hésitations qui trouvaient dans les circonstances une explication naturelle, l'élection de l'Assemblée nationale eut lieu le 8 février 1871.

La vérification des pouvoirs se fit conformément aux principes que nous connaissons. L'amour de la décentralisation poussa même la nouvelle Chambre à accorder aux Conseils généraux un privilège qui ne semblait jusqu'alors réservé qu'aux seules assemblées politiques; l'innovation fut d'ailleurs de peu de durée (art. 15 à 18 de la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, abrogés par l'art. 1er de la loi du 31 juillet 1875).

Le vote de l'amendement Wallon, le 30 janvier 1875, rendit définitive la forme républicaine. Les lois des 24 et 25 février et 16 juillet de la même année, vinrent doter la France d'une

Digitized by Google

Constitution nouvelle, œuvre de transaction, image fidèle d'une assemblée où la violence des passions était corrigée par l'amour de la patrie et le besoin de la tranquillité.

Le pouvoir législatif est exercé par deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat.

La Chambre des députés est élue directement par la nation au suffrage universel. La loi du 30 novembre 1875 détermine le nombre de ses membres et les conditions de l'élection. Des lois récentes de 1885 et de 1889 l'ont modifiée.

Le Sénat est composé de 300 membres. D'après la Constitution, 75 étaient inamovibles, d'abord élus par l'Assemblée nationale et plus tard par le Sénat lui-même, les 225 autres provenaient d'une élection à plusieurs degrés, à laquelle participaient les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement et des délégués municipaux (loi constitutionnelle du 24 février 1875, et loi organique du 2 août 1875).

La loi du 9 décembre 1884, a supprimé les sénateurs inamovibles, mais a décidé qu'il ne serait pourvu à leur remplacement qu'au jour de leur mort ou de leur démission.

Notons, aussi, que la Constitution de 1875 laisse subsister une grande partie des dispositions des décrets de 1852 sur l'électorat et l'éligibilité.

La Constitution proclame le droit pour les Chambres de vérifier les pouvoirs de leurs membres respectifs. *Art.* 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 : « Chacune des Chambres « est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité « de l'élection. »

La formule est large, et la Constitution de 1875 ne mérite pas, sous ce rapport, la critique que nous avons adressée à la plupart de celles qui l'avaient précédée. Les Chambres examinent deux choses : les conditions d'éligibilité du député et la sincérité de son élection. Il est difficile d'imaginer une formule à la fois plus nette et plus complète que celle de l'article 10.

En revanche, notre Constitution encourt un reproche sérieux qui tient à un défaut absolu d'ordre et de méthode. Le droit des Chambres est consacré dans un article de loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, relative aux rapports des pouvoirs publics entre eux. La vérification des pouvoirs crée-t-elle une

Digitized by Google

relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif? Evidemment non. Telle que la conçoit notre Constitution, cette prérogative est, au contraire, l'expression la plus haute, la manifestation la plus énergique de l'indépendance du pouvoir législatif. L'attribution de ce droit au Parlement aurait trouvé sa place naturelle dans la loi du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics. La Constitution aurait même pu négliger de rappeler une solution depuis longtemps incontestée et laisser ce soin aux Chambres, maîtresses de leur règlement. Plusieurs de ses devancières l'avaient fait, et le principe, pour être sous-entendu, n'en était pas moins à l'abri de toute discussion.

Quoi qu'il en soit, le droit de la Chambre est proclamé dans la Constitution de 1875, et il en découle cette conséquence importante que le système actuel ne pourrait pas être modifié par une loi ordinaire. Si jamais nos assemblées politiques voulaient adopter un système différent, ce qui paraît peu probable, elles auraient à suivre la procédure longue et compliquée de la révision.

II. — LÉGISLATION COMPARÉE

Ce n'est pas en France seulement que le droit de vérification appartient aux Chambres. La presque totalité des autres nations ont admis ce système.

Ce fait ne doit pas nous étonner. Dans tous les pays, sauf en Angleterre, le système représentatif est de date récente. Fiers de leur conquête, jaloux de leurs prérogatives nouvelles, heureux de se dégager des liens d'un passé odieux, les peuples, en naissant à la liberté, aiment à entourer son berceau de guirlandes et de fleurs.

Il n'est pas de prérogatives dont les députés ne soient l'objet. Leur personne est inviolable, leurs paroles et leurs discours à l'abri de toute attaque. Pourquoi n'auraient-ils pas aussi le droit de vérifier leurs pouvoirs ?

Ce sentiment, un peu naïf, peut-être aussi, le désir de l'imitation, et enfin, il faut bien le dire, le besoin de protéger les conquêtes nouvelles contre les retours offensifs du pouvoir exécutif, expliquent la similitude des solutions adoptées.

Seule, au milieu de cet enthousiasme général, une nation froide et réfléchie, prudente par tempérament et par expé-

Digitized by Google

rience, a rejeté un système qu'elle avait longtemps suivi, et que ses conséquences fâcheuses lui ont fait abandonner. L'Angleterre n'a pas craint de soumettre la vérification des députés à la compétence des tribunaux. Elle a cru qu'il valait mieux blesser la souveraineté nationale que de violer un principe de justice et d'équité.

On peut ranger dans un premier groupe les pays qui ont adopté la solution française. — Entre les textes divers qui la consacrent, il n'existe que des différences de rédaction ; il nous semble inutile de les citer. Qu'il nous suffise de constater que ce système est en vigueur aujourd'hui dans la très grande majorité des nations civilisées.

Le deuxième groupe comprend la Grande-Bretagne et quelques pays entrés depuis peu dans la voie de la civilisation.

§ 1. *Grande-Bretagne.* — L'histoire de la vérification des pouvoirs en Angleterre est curieuse et instructive et mérite d'être retracée.

Dans ce pays, l'origine du système représentatif est ancienne. La bourgeoisie, aidée par les circonstances, sut de bonne heure, dans une étroite alliance avec l'aristocratie, imposer ses conditions au souverain et créer un Parlement. Institué dès le XIIIe siècle, le Parlement, faible au début, acquit dans la suite une puissance considérable.

La vérification des pouvoirs a suivi une marche parallèle.

Trois périodes peuvent être distinguées dans l'histoire de notre procédure.

La première s'étend de la création du Parlement à la fin du XVIe siècle. Le droit de vérification appartenait au roi. Il ne faudrait pas pourtant exagérer la portée de cette prérogative. Bien que le souverain eût le droit de se prononcer d'une façon arbitraire sur l'admission ou le rejet des députés, son intérêt exigeait qu'il se préoccupât de l'opinion publique et de la volonté des électeurs. La même solution avait été adoptée en France pour les élections des députés aux Etats généraux, mais la situation dans les deux pays était différente. Le pouvoir attribué aux rois de France ne présentait pas de grands inconvénients, le roi n'étant pas obligé de satisfaire aux vœux exprimés

Digitized by Google

par les députés, et la question de la validité d'une élection étant pour la royauté d'un intérêt discutable, plutôt théorique que pratique. Il en était autrement en Angleterre. Les membres de la Chambre des communes, à l'origine de simples mandataires de leurs électeurs, liés par leurs cahiers, devinrent de bonne heure de véritables députés, ayant conscience de leur force, et désireux d'accroître leur puissance. Une de leurs plus constantes préoccupations fut d'arracher à la royauté le droit de vérification qu'elle exerçait.

Dès le commencement du XVIe siècle, nous assistons à plusieurs tentatives, faites dans ce but par la Chambre des Communes. Quelques-unes furent couronnées de succès, la plupart échouèrent devant la résistance du souverain. Le premier précédent sérieux date de 1586, sous le règne d'Elisabeth; il est relatif à l'élection des députés du comté de Norfolk. Les membres de la Chambre des Communes n'hésitèrent pas à voter le 9 novembre de cette année, une résolution dans laquelle ils affirmaient hautement la souveraineté du Parlement en matière de vérification de pouvoirs, et furent assez énergiques pour l'imposer à la reine.

A partir de cette époque que l'on peut considérer comme le point de départ de la seconde période, le droit de la Chambre solidement établi, ne fut que rarement contesté par la royauté. La Chambre des Communes alla même trop loin dans cette voie. A la fin du XVIIe siècle, dans une affaire célèbre, celle de Mathieu Ashbey, elle se déclara compétente pour examiner non seulement la sincérité de l'élection et l'éligibilité du député, mais aussi la capacité des électeurs. Elle fut, d'ailleurs, obligée devant la résistance des lords de renoncer à ses prétentions.

Le droit que la Chambre des communes avait mis trois siècles à conquérir ne tarda pas à être l'objet d'attaques plus ou moins déguisées.

Dans aucun pays du monde, la corruption électorale n'était poussée aussi loin qu'en Angleterre à la fin du siècle dernier. Il faut remonter jusqu'à la Rome antique pour se faire une idée du cynisme des candidats et de l'avilissement des électeurs. La vérification des pouvoirs par la Chambre impuissante à arrêter le mal, était devenue un vil marchandage et

Digitized by Google

les députés, pour conserver leur siège, acceptaient les compromissions les plus honteuses et les transactions les plus coupables.

En 1770, le vote du Grenville Act vint apporter un remède à cet état de choses et donner, dans une certaine mesure, satisfaction à l'opinion publique. La vérification des pouvoirs fut transportée de la Chambre des Communes à un comité issu de cette Chambre et composé d'abord de trente-trois membres tirés au sort. Ce nombre était ensuite réduit à onze par suite d'un égal droit de récusation attribué au demandeur et au défendeur.

Le Grenville Act subsista jusqu'en 1839 et produisit d'excellents résultats ; mais cette loi présentait des imperfections de détails. Les membres du comité étaient pour la plupart incapables de trancher les questions de droit parlementaire et de droit civil que peut soulever toute élection. D'autre part, la composition du comité abandonnée au hasard, et le droit de récusation laissé aux parties avaient pour résultat inattendu d'éliminer les hommes intelligents et indépendants.

En 1839, une loi due à l'initiative de Robert Peel confia au speaker le droit de nommer le comité général composé de six membres : le choix devenait définitif s'il n'était dans les trois jours frappé d'opposition par la Chambre. Le comité général nommait à son tour un comité particulier de quatre membres choisis parmi les députés. Les réclamations étaient portées devant le comité général et transmises au comité particulier qui ne se prononçait qu'après un examen sérieux. Un rapport était fait à la Chambre et celle-ci se contentait de l'enregistrer.

L'ancienne prérogative de la Chambre des Communes avait subi de rudes assauts. Chaque réforme la diminuait et la réduisait. Elle avait fini par n'être plus qu'un simple droit d'enregistrement. La réforme de 1868 allait la faire complètement disparaître.

La lenteur avec laquelle procédaient les comités, les frais considérables des enquêtes, et surtout le désir de réprimer, d'une façon plus efficace encore, la corruption électorale, amenèrent le Gouvernement à combattre le principe même de l'attribution au Parlement du droit de vérification. Il pensa qu'il fallait attaquer le mal dans sa racine, et confier l'exa-

Digitized by Google

men des élections non à la Chambre ou à un comité issu de la Chambre, mais à une autorité entièrement indépendante du Parlement.

En 1867, lord Derby présenta un bill d'après lequel la vérification des pouvoirs, enlevée à la Chambre, était attribuée au pouvoir judiciaire. Il crut bon de consulter auparavant les grands corps de la magistrature. La réponse qui lui fut faite excita l'étonnement de tous. Le corps judiciaire, au lieu d'accepter avec fierté une mission que l'on pouvait considérer comme un honneur, protesta hautement contre cette innovation aussi dangereuse que contraire à la Constitution. Le lord Chief Justice fit ressortir les conséquences désastreuses qu'entraînerait le projet du gouvernement si jamais il venait à être voté. La magistrature devait rester en dehors et au-dessus de toute question politique. Lui attribuer l'examen des élections serait ébranler la confiance du public et discréditer la justice. Il terminait ainsi sa déclaration : « En résumé, j'ai « seulement à protester au nom de tous les juges et au mien, « de la façon la plus chaleureuse, la plus solennelle, contre « un projet qui, outre le caractère inconstitutionnel et inique « qu'il affecte vis-à-vis des juges, est calculé pour dégrader la « magistrature. »

Le Parlement ne tint aucun compte de ces protestations, et l'année suivante, en 1868, la loi fut votée à une grande majorité. La Chambre des communes n'hésita pas à se dépouiller elle-même d'une de ses plus importantes prérogatives, de celle dont la conquête lui avait, peut-être, coûté le plus de peine. Elle comprit que la question de la vérification des pouvoirs et celle de la liberté et de l'indépendance du Parlement étaient complètement distinctes, et que depuis longtemps le principe de la souveraineté nationale était à l'abri de toute discussion.

La presse honnête et libérale applaudit à la réforme. Voici en quels termes le *Daily News* appréciait l'innovation : « La « Chambre a compris très bien qu'elle n'allait pas se dépouil- « ler d'une partie de son autorité et de son prestige, mais « qu'il s'agissait seulement pour elle de constater un fait in- « discutable, c'est que la meilleure des assemblées peut faire « une très mauvaise cour de justice, et que la tâche du Par-

Digitized by Google

« lement est de faire les lois et non de les appliquer » (1).

Le système actuellement en vigueur dans la Constitution anglaise est le suivant :

L'action doit être intentée dans un délai relativement court (vingt-huit jours au maximum). Elle ne peut l'être que par les intéressés, électeurs ou candidats. Toute élection non contestée est présumée sincère. L'affaire portée devant la Haute-Cour est instruite par deux juges de la Chambre du Banc de la reine : avant 1879, le tribunal n'était composé que d'un juge.

Les deux juges, après avoir fait des enquêtes, entendu les témoins et les parties intéressées, rendent un arrêt qui, avec l'autorisation de la Cour, est susceptible d'appel : le partage d'opinions entraîne la validation de l'élection. L'arrêt est transcrit sur le journal des Communes et devient immédiatement exécutoire, avant même d'avoir été lu à la Chambre.

La loi de 1868 a produit d'excellents résultats et la corruption électorale pendant la période électorale a presque entièrement disparu des mœurs anglaises.

La Chambre des Communes n'a pas toutefois abdiqué complètement son ancienne prérogative. La Haute-Cour n'est compétente pour juger les questions de validité de l'élection, de l'éligibilité, que tout autant que les protestations se produisent dans un certain délai. Passé ce délai, la Chambre des Communes reprend ses droits. La jurisprudence du Parlement est formelle en ce sens, et la Chambre n'a pas hésité à casser plusieurs fois des élections de députés notoirement inéligibles. Le cas s'est présenté en 1870 pour l'élection de O'Donavan Rossa, et en 1875 pour celle de John Mitchell. Bien que la Chambre n'ait statué que dans des hypothèses où la question d'éligibilité était seule en jeu, il paraît probable que ce droit lui appartiendrait encore si elle voulait, après l'expiration des délais, attaquer une élection pour cause de corruption.

La vérification des pouvoirs des membres de la Chambre des lords est soumise à des règles différentes. Les lords ont toujours revendiqué le droit de juger les contestations relatives à la pairie. Quelle que soit l'origine des pairs, la nais-

(1) *Daily News*, n° du 31 juillet 1868.

Digitized by Google

sance, le choix du roi ou l'élection, toutes les difficultés qui s'élèvent sur leur titre sont tranchées par un comité, appelé comité des privilèges, et choisi, au début de chaque session, parmi les membres de la Chambre des Lords (Standing Orders, LXXII).

Le Canada (acte du 26 mai 1874), la Bulgarie (Art. 102, décret du 25 août 1882), le Japon (ordonnance impériale complétant la Constitution du 11 février 1889) donnent également au pouvoir judiciaire le droit de vérification.

En Belgique, le Gouvernement avait compris cette réforme dans son projet de revision. La commission chargée de l'examen de cette proposition l'a rejetée à l'unanimité, et dans la séance du 10 mai 1892, la Chambre l'a repoussée par 120 voix contre 11.

Le Portugal a droit dans cette classification à une place à part. En principe la Chambre des députés a le droit de vérifier les pouvoirs de ses membres (Art. 103 et 104 du décret de 1852) ; mais la loi du 21 mai 1884 est venue porter une atteinte sérieuse à ce privilège de l'Assemblée. L'article 11 est ainsi conçu : « La vérification des pouvoirs continuera d'être faite « par la Chambre. Toutefois, les opérations qui auront donné « lieu à une protestation dans les assemblées primaires ou « dans les commissions de dépouillement, seront jugées par « un tribunal organisé comme il est dit à l'article suivant, si « la réquisition en est faite par quinze députés. »

La composition de ce tribunal est la suivante. Le président du tribunal suprême exerce la présidence. Il a comme assesseurs trois membres de ce tribunal et trois membres de la Cour d'appel de Lisbonne; ces trois derniers étant désignés par le sort.

Ainsi la Chambre, tout en conservant sa souveraineté, peut la déléguer au pouvoir judiciaire.

III. — CRITIQUE

Le problème de la vérification des pouvoirs a reçu, dans l'histoire, des solutions différentes. Le droit de valider et d'invalider les députés a quelquefois appartenu au pouvoir exé-

Digitized by Google

cutif, d'autres fois au judiciaire, le plus souvent au législatif.

Quel est le meilleur de ces systèmes? Cette question mérite d'être discutée sans parti pris.

Il importe, tout d'abord, d'écarter l'attribution au pouvoir exécutif du droit de vérification des députés. L'on ne saurait sans violer le principe même du régime parlementaire permettre au Souverain de prononcer sur la validité d'une élection ou sur l'éligibilité d'un candidat. Ce serait, par un moyen indirect, lui attribuer le choix des mandataires de la Nation. Cette solution pouvait s'expliquer dans notre ancien Droit où les représentants de la nation aux Etats généraux n'étaient pas de véritables députés, où le plus souvent leur puissance, au lieu d'être rivale de la puissance royale, en constituait le plus ferme appui. Elle ne saurait se justifier aujourd'hui. Dans une société réellement démocratique, les Députés ne sont pas des fonctionnaires et il est dès lors incompréhensible de laisser examiner leurs pouvoirs par le Chef de l'Etat dont ils sont chargés de surveiller et de contrôler les actes.

Ce système écarté, nous nous trouvons en présence des deux autres, le système français et le système anglais : le premier proclame la compétence de l'Assemblée, le second donne cette compétence au pouvoir judiciaire. Pour les juger sainement analysons la vérification des pouvoirs et essayons d'en déterminer les caractères.

Vérifier les pouvoirs d'un député, c'est rapprocher ce qui est de ce qui devrait être, en d'autres termes contrôler la sincérité de l'élection et le titre du député. Est-ce là un acte législatif ou un acte juridictionnel?

Ce n'est pas un acte législatif. En effet, la loi s'applique à tout le monde, et la décision validant ou invalidant un député est relative à une seule personne.

Est-ce un acte juridictionnel? Oui. L'autorité chargée de la vérification des pouvoirs a pour mission d'interpréter la loi électorale. N'est-ce pas la fonction quotidienne des juges? L'acte ne peut changer de nature parce qu'il a trait à une disposition du Code électoral au lieu de se rapporter par exemple à des articles du Code civil ou du Code pénal : il n'en reste pas moins un acte juridictionnel.

Du caractère essentiellement juridictionnel de la vérifica-

Digitized by Google

tion des pouvoirs découle cette conséquence immédiate que le droit de vérification est un attribut naturel du pouvoir judiciaire. La solution contraire serait la violation de la théorie de la séparation des pouvoirs.

Cette violation consacrée, aujourd'hui, par la grande majorité des constitutions, peut-elle, au moins, se justifier ? des partisans du système français l'ont essayé, et plusieurs orateurs ou publicistes ont cherché à défendre l'existence d'une prérogative que l'on peut considérer comme déjà ancienne.

Reprenant le seul argument qui fut mis en avant par les orateurs du Tiers-Etat pour soutenir leurs prétentions, ils opposent à l'argument irréfutable tiré de la séparation des pouvoirs un argument basé sur la souveraineté nationale. L'Assemblée législative, disent-ils, est le miroir de la nation à laquelle elle emprunte sa souveraineté. Elle ne peut avoir d'autre juge et d'autre arbitre qu'elle-même. Attribuer la vérification des pouvoirs à une autre autorité serait faire à la nation la plus sanglante des injures, et supposer qu'il existe une puissance supérieure à la sienne.

Il nous est difficile de concevoir deux idées plus étrangères l'une à l'autre que celles de la souveraineté nationale et de la vérification des pouvoirs : il n'y a pas entre elles la moindre relation possible, et l'argument échappe à toute réfutation parce qu'il n'existe pas. D'ailleurs, il faudrait décider, si on le poussait à l'extrême, que le peuple étant souverain ne doit pas avoir d'autre juge que lui-même. Que l'attribution à l'Assemblée du droit de vérifier les pouvoirs de ses membres soit une conséquence de la souveraineté nationale, il était loisible aux orateurs de la Révolution de le soutenir : il y avait là matière à déclamation ; mais on ne saurait aujourd'hui, si l'on examine froidement la question, mettre sérieusement en avant de pareils arguments qu'un moment de réflexion suffit à détruire. Aussi les défenseurs du droit de l'Assemblée s'abritent de préférence derrière une question de dignité pour la Chambre.

Nous ne voyons pas qu'il y ait du déshonneur pour les députés à accepter comme juges les magistrats ordinaires. Ils devraient être les premiers à donner l'exemple de l'obéissance aux lois et au lieu de se créer une situation privilégiée, consi-

Digitized by Google

dérer leur titre non comme une source de prérogatives, mais comme une cause de devoirs nouveaux.

On ajoute qu'il est juste que le droit de vérification appartienne à la Chambre, parce que les députés sont les juges naturels de leurs collègues. Lorsque l'Assemblée contrôle les pouvoirs de ses membres, elle apprécie les élections, s'occupe des circonstances de fait, de l'attitude des candidats. Nul tribunal ne pourrait prendre des décisions plus conformes à l'équité? Quels jurés sont mieux placés que les députés pour valider ou invalider leurs collègues? Tout député a été candidat et son vote a une plus grande valeur que celui d'un magistrat de l'ordre judiciaire que ses fonctions éloignent des luttes électorales.

La logique et l'histoire suffisent pour réfuter cet argument spécieux, et l'examen des conséquences auxquelles aboutit le système français suffit pour le condamner.

N'est-il pas imprudent de permettre à une Assemblée législative de vérifier les pouvoirs de ses membres? Qui ne voit que la validation ou l'invalidation d'un député dépendra trop souvent de ses opinions politiques? La Chambre, lorsqu'elle se juge elle-même, est un tribunal suspect. Les rapports des commissions et des sous-commissions peuvent être empreints de la plus grande sincérité, et le vote de la Chambre être l'expression de la vérité, l'opinion publique n'en protestera pas moins contre l'admission de certains députés et contre l'exclusion de certains autres. Même dans une assemblée foncièrement démocratique, comme le sont les assemblées françaises, composée d'hommes que leur honorabilité élève au-dessus du soupçon, l'on ne peut demander à des députés, en matière de vérification des pouvoirs, une indépendance absolue : ils sont, malgré eux, les esclaves de leurs convictions politiques, de leurs relations et de leurs préjugés. De deux choses l'une : ou bien l'Assemblée se partage en deux partis dont l'un est numériquement supérieur à l'autre; et la majorité trouve, alors, dans la vérification des pouvoirs un moyen d'écraser la minorité et de fatiguer l'opposition ; ou bien les deux partis sont d'égale force, et, dans ce cas, ils sont entraînés par leur intérêt même à de honteuses compromissions et à de scandaleuses transactions.

Digitized by Google

L'attribution à l'Assemblée du droit de vérification présente un autre inconvénient. Dans les tribunaux ordinaires les juges, nourris des mêmes études, nommés à vie, savent obéir à la tradition et respecter la jurisprudence de leurs aînés. On ne saurait attendre la même docilité de députés, élus pour une période relativement courte, et dont l'ambition est le plus souvent de détruire et d'oublier l'œuvre de leurs prédécesseurs.

Mais le résultat le plus déplorable du système français est le suivant :

Une Assemblée politique peut se renouveler de deux façons, soit intégralement, soit partiellement. Avec le renouvellement intégral la conséquence forcée du droit de la Chambre est de permettre à des députés non vérifiés de valider ou d'invalider leurs collègues. Une telle solution blesse la logique et l'équité. Est-il naturel qu'un homme, juge aujourd'hui et prévenu demain, ait précisément pour juges les prévenus qu'il a absous la veille ? Où sont les garanties de justice et d'indépendance ? N'est-il pas à craindre qu'un député même indépendamment de toute considération politique, ne soit plein de miséricorde pour des collègues dont il connaît l'indulgence, et au contraire, d'une sévérité excessive pour ceux dont il redoute l'impartialité? Avec le renouvellement partiel, le système français présente des inconvénients au moins aussi considérables, soit que le droit de vérification soit attribué à tous les députés indistinctement, anciens et nouveaux, soit qu'il soit réservé aux anciens. Dans le premier cas les conséquences fâcheuses que nous venons de signaler ne peuvent manquer de se produire, et dans le second, la moitié de la Chambre est armée à l'égard de l'autre d'une puissance redoutable qui dégénère le plus souvent en la plus odieuse tyrannie. Le 19 floréal an VII, le Conseil des Cinq Cents annulait cent cinquante élections nouvelles hostiles au Gouvernement. L'avenir nous réserve, peut-être, des surprises du même genre.

En résumé, le système français n'est conforme ni à la morale, ni à la raison. Les arguments théoriques n'en expliquent pas le succès, et les conséquences pratiques auxquelles il aboutit le condamnent à jamais. Pourtant rarement en France il n'est venu à l'esprit d'un membre du Parlement de le critiquer.

Digitized by Google

Toutefois, dans la séance du 3 avril 1876, un député, M. Rendu, déposa une proposition de loi dont l'objet était d'attribuer à la Cour de Cassation le jugement des élections législatives. M. Henri Brisson fit remarquer à son auteur le caractère inconstitutionnel de cette proposition contraire à la fois à l'article 8 de la loi du 25 février 1875 et à l'article 10 de la loi du 16 juillet 1875. La question préalable fut demandée, et M. Rendu se vit contraint de retirer sa proposition. Rien n'est plus curieux que de lire le compte-rendu de la séance du 3 avril (1). Les députés, par des interruptions constantes, empêchent l'orateur de développer ses arguments. La proposition est qualifiée d'insulte à la Chambre, et un des membres s'écrie qu'elle est tombée « devant l'indignation de la Chambre ».

Des critiques adressées sur le même sujet par M. l'amiral Touchard, dans la séance du 21 janvier 1878, et dans celle du 1er février 1878 par M. Rouher furent accueillies avec une égale faveur. Ne dirait-on pas que de même qu'il est en mathématiques des propositions qui n'ont pas besoin d'être démontrées, de même il est dans le droit constitutionnel des principes fondamentaux qui s'imposent et dont la discussion serait ridicule ?

On ne peut expliquer et justifier le système français qu'en se plaçant au point de vue historique. Tant que la royauté fut absolue, la vérification des pouvoirs appartint au monarque. Le jour où les Etats généraux de 1789 comprirent la grandeur de leur rôle, leur premier souci fut d'arracher à la royauté cette antique prérogative : l'attribution à Al'ssemblée du droit de vérifier les pouvoirs de ses membres, fut la première manifestation de sa vitalité. Sans doute, il est regrettable que l'Assemblée constituante n'ait pas, devançant l'avenir, confié au pouvoir judiciaire une mission qui devait naturellement lui appartenir, mais il ne faut pas oublier dans quelles circonstances critiques les derniers Etats-Généraux furent convoqués. L'ancienne société s'effondrait de toutes parts, et sur ses ruines, s'élevait une société nouvelle, démocratique et libérale. Les révolutions ne comportent pas de demi-mesures. Une autre raison qui s'opposait, à cette époque,

(1) *J. Off.* du 4.

Digitized by Google

à ce que la vérification des pouvoirs des députés fût attribuée au pouvoir judiciaire était l'antipathie que le Parlement inspirait à la nation. Ce grand corps judiciaire et politique, rival de la royauté, excitait la haine du peuple par sa morgue et son insolence ; il était impossible, à l'Assemblée nationale, d'aller à l'encontre de l'opinion publique en lui donnant une prérogative nouvelle à laquelle, d'ailleurs, personne ne songeait.

Le problème doit être envisagé, de nos jours, sous un aspect différent. Il importe de se placer en dehors et au-dessus de la tradition. La vérification des pouvoirs, telle qu'elle est encore comprise, a été une arme de combat fort utile au début, mais dont on n'a plus besoin aujourd'hui. Tous les bons esprits le comprennent et ne sont plus frappés que de ses inconvénients. Aussi, se produit-il depuis quelque temps dans la doctrine un mouvement très accentué contre le système français. MM. de Saint-Girons, en France, de Laveleye, en Belgique, Hallam, en Angleterre, Balbo, Luizatti et Luigi Palma, en Italie, l'ont énergiquement combattu en lui opposant le système anglais, fruit du raisonnement et de l'expérience.

Né en Angleterre, vieux de vingt ans à peine, ce système attribue au pouvoir judiciaire la vérification des députés. Conforme à la raison et aux exigences de la pratique, il a déjà rendu des services considérables. Entourant d'un égal respect le Parlement et le Corps électoral tout entier, il donne à la loi électorale une interprétation sage et réprime d'une façon efficace les tentatives de fraude et de corruption. Nulle autorité n'est mieux placée que la magistrature pour juger et punir. L'étude continue des lois, l'examen approfondi des textes, rendent les magistrats aptes à s'occuper de toutes les questions et à trancher toutes les difficultés. D'autre part, l'inamovibilité les élève au-dessus du soupçon et les garantit des représailles que les députés invalidés pourraient être tentés d'exercer contre eux. — Enfin, il n'est pas inutile de signaler un autre avantage du système anglais, précieux surtout dans les pays qui ont adopté le système du renouvellement intégral des Chambres ? Nous voulons parler du gain de temps considérable qui résulte pour une Assemblée législative de ce fait qu'elle n'est pas obligée de se livrer à la vérification longue

Digitized by Google

et minutieuse des pouvoirs de ses membres. — Il n'est pas exagéré de prétendre qu'en France, par exemple, les quatre premiers mois de chaque législature sont consacrés à ce travail. Que de projets et de propositions de lois pourraient être discutés et votés pendant ce laps de temps ! Avec le système anglais, au contraire, les pouvoirs des députés sont vérifiés dans la période comprise entre les élections et l'ouverture de la session : ils peuvent même l'être pendant la session sans que le travail de la Chambre en soit aucunement entravé.

Une fois établi que dans une bonne Constitution, la vérification des députés est un attribut du pouvoir judiciaire, il reste à choisir parmi tous les tribunaux le tribunal compétent. Cette question est délicate. Plusieurs auteurs l'ont considérée comme insoluble, et l'un d'eux, M. Fuzier-Hermann, en désespoir de cause, est obligé de revenir au système français dont il est le premier à reconnaître les inconvénients.

Il semblerait, tout d'abord, que cette compétence dut être donnée aux tribunaux administratifs qui, par la nature de leurs fonctions, sont des organes du pouvoir judiciaire. Aux tribunaux administratifs appartient, en France, le contentieux électoral des assemblées régionales, et l'on ne saurait refuser aux membres qui les composent une indépendance de caractère absolue en même temps qu'une connaissance parfaite des difficultés de la loi électorale.

Nous estimons, toutefois, que cette solution ne doit pas être admise en France. Les juges de l'ordre administratif n'ont pas, en effet, chez nous, la garantie de l'inamovibilité et tant qu'ils ne bénéficieront pas de cette précieuse prérogative, nous croyons préférable de réserver aux tribunaux judiciaires la vérification des pouvoirs des députés et des sénateurs. Mais ce tribunal sera-t-il un tribunal ordinaire ou bien convient-il de choisir pour cette mission délicate, un tribunal supérieur, composé de magistrats éminents, élevés par leur situation même au-dessus des mesquines questions d'avancement et d'intérêt personnel ? La réponse dépend de l'état des mœurs et du respect dont la magistrature est entourée. Dans les pays où les citoyens sont assez dociles et assez intelligents pour s'incliner devant tout ce qui touche à la justice et où la ma-

Digitized by Google

gistrature elle-même jouit de l'indépendance la plus complète, nous ne voyons aucun inconvénient à ce qu'on applique les règles de la compétence ordinaire. La vérification des pouvoirs devrait être attribuée au tribunal du lieu de l'élection. Ce système conduirait, actuellement en France, aux résultats suivants. Les élections des députés seraient examinées par le tribunal du chef-lieu d'arrondissement, celles des sénateurs par le tribunal du chef-lieu du département. L'appel et le recours en cassation seraient possibles, mais les délais ordinaires seraient abrégés.

Cette solution aurait l'avantage d'activer le travail de la vérification des pouvoirs, l'examen des élections étant à peu près également réparti entre tous les tribunaux de France, et de diminuer notablement les frais de la procédure en rendant les enquêtes moins longues et moins coûteuses.

Elle nous semble, pourtant, s'accorder difficilement avec les mœurs présentes des Français. Un système de transition serait à nos yeux préférable. De même que le Parlement, dans l'ordre législatif, s'élève au-dessus des autres assemblées, conseils généraux, conseils d'arrondissement, conseils municipaux, de même la Cour de Cassation, dans l'ordre judiciaire, domine les autres tribunaux. Gardienne de la loi, elle casse les jugements et les arrêts rendus en violation des textes, et son autorité est si grande que les tribunaux et les Cours d'appel doivent quelquefois s'incliner devant ses décisions comme devant la loi elle-même. Il semble logique de lui attribuer le droit qui appartient maintenant aux Chambres.

M. Saint-Girons, partisan du système anglais, serait d'avis de donner, en notre matière, la compétence au tribunal des Conflits. Cette opinion nous paraît critiquable à raison même de la composition de ce tribunal.

Ne serait-il pas possible de confier l'examen des élections des députés non pas à des juges nommés par l'Etat, mais à un jury d'honneur formé de citoyens pris, par exemple, un dans chaque département ? Nous ne le pensons pas. Ce système serait aussi dangereux que le système français. En matière politique, le jury est, de tous les tribunaux, celui qui présente le plus d'inconvénients : l'application de la loi de 1881, sur la presse, en est la preuve manifeste. Les jurés se laisseraient

Digitized by Google

entraîner par l'attitude du candidat et par les circonstances de fait, et obéiraient à leur insu à leurs opinions politiques. Comment, d'ailleurs, serait nommé ce jury? Il pourrait l'être de deux façons, soit par l'élection, soit par le tirage au sort. Elu, le jury serait une reproduction de la Chambre, et les conditions de l'élection étant les mêmes, se diviserait comme la Chambre en partis politiques dans une égale proportion ; les jugements qu'il rendrait seraient empreints de la même partialité. Tiré au sort, le jury présenterait des inconvénients au moins aussi considérables. Sa composition dépendrait du hasard, et ses membres, pris dans toutes les classes de la société, sans offrir plus de garanties d'indépendance que dans le système de l'élection, seraient incapables de donner à la loi électorale une interprétation satisfaisante.

Cette question du tribunal compétent est, d'ailleurs, malgré son importance, secondaire. Ce qu'il importe, c'est d'enlever au pouvoir législatif une prérogative qui ne lui appartient à aucun titre et que la jeunesse du régime parlementaire peut seule excuser. La vérification des pouvoirs a été, jusqu'à ce jour, un acte politique : il faut, dans l'intérêt de tous, qu'elle reprenne son véritable caractère et qu'elle devienne un acte judiciaire.

DANIEL MULLER,
Docteur en droit.

Digitized by Google

DE L'ANIMALITÉ ET DE SON DROIT

En inscrivant ce titre en tête de cet essai, j'ai hâte de marquer le but modeste de l'étude consacrée à son développement.

Ce n'est point la démonstration en forme d'une thèse encore douteuse que je veux entreprendre, mais simplement l'examen raisonné des faits connus et des observations acquises qui peuvent concourir à l'élucider.

Il ne saurait, en effet, entrer dans ma pensée de rattacher même l'ébauche d'une théorie à un *processus* à peine commencé, qui ne dénote encore qu'un travail latent des esprits et dont la solution, s'il est permis de l'entrevoir, est sans doute réservée aux générations futures.

« L'homme, a-t-on dit, nous apparaît comme naturellement engagé dans les liens de trois sociétés différentes (ayant chacune son droit spécial), une société nationale, une société internationale, enfin la grande association que forment tous les membres du genre humain... L'on ne rencontre que ces trois types en tant que groupes élémentaires doués d'une existence distincte et respectivement indépendante (1) ».

En d'autres termes et suivant une comparaison empruntée à une plaidoirie célèbre (2), les trois cercles concentriques figurant les trois organismes sociaux ainsi définis ne sont pas ou même ne peuvent pas être dépassés, c'est-à-dire que l'on ne saurait imaginer un quatrième cercle d'une aire plus étendue.

Est-il bien sûr, j'ose me le demander, que le droit circonscrit de la sorte ait atteint ses dernières limites, que son évolution progressive s'arrêtera toujours à la dernière phase que

(1) Voir le remarquable exposé de M. A. Pillet publié dans la première livraison de la *Revue générale de droit international public*, p. 2.

(2) Celle du jurisconsulte américain Carter devant le tribunal d'arbitrage réuni à Paris en 1893.

Digitized by Google

vous lui assignez et que l'on chercherait vainement au delà les éléments d'une conception juridique *sui generis* ?

La loi mystérieuse de la nature n'a-t-elle point établi un fonds commun, une identité approximative de fonctions physiques, intellectuelles et morales entre l'homme et les êtres qui viennent après lui ?

Peut-on se refuser à croire qu'avec les certitudes nouvelles dont la science contemporaine s'enrichit tous les jours, le sentiment de cette solidarité relative portera la créature qui est « la plus haute expression de la vie » à associer plus intimement à ses destinées, sinon de prime abord tous les autres groupes vivants, du moins ceux qui se rapprochent le plus d'elle et sont en majeure partie ses auxiliaires indispensables ?

Ne découvre-t-on point déjà dans les législations des pays civilisés l'indice de cette tendance ?

Si la sécurité et la bonne ordonnance d'un agrégat social varient en raison directe de l'imputabilité ou de la responsabilité qu'il est possible de faire encourir à chacun pour ses actes, cette condition, vous en convenez vous-même (1), est encore imparfaite dans le domaine propre de l'humanité, car, à part la sanction dont ils sont à peu près dépourvus, les droits inhérents à la qualité d'homme appartiennent également et sont reconnus à d'innombrables individus de l'espèce qui, eu égard à leur degré infime de culture, les ignorent absolument et ne sont point dès lors en état d'y avoir recours et de remplir les devoirs de la réciprocité (2).

N'en serait-il pas de même jusqu'à un certain point d'un droit qui comprendrait tout d'abord cette portion de l'animalité confinant de plus près au genre humain et qui couvrirait du moins ces hôtes pour ainsi dire familiers qui, eux, rendent d'inappréciables services, tandis que le civilisé n'a rien ou peu à attendre et à recevoir de ses congénères demeurant encore dans l'isolement d'une barbarie primitive ?

Que d'autres questions dans un ordre d'idées moins étroit !

La justice règnerait-elle complètement sur la terre si la loi de relation se bornait aux trois sociétés qu'elle régit ? L'adap-

(1) A. Pillet, *loc. cit.*, p. 6, 13.

(2) V. notamment les déclarations de l'acte général de Berlin de 1885 relatives aux indigènes d'Afrique (Livre jaune de 1885.)

Digitized by Google

tation de l'homme au milieu cosmique où il se meut serait-elle suffisamment accomplie si elle ne créait une plus directe correspondance, une harmonie plus parfaite entre lui et les autres habitants de la planète ?

N'est-ce point un précepte auguste que celui de la fraternité universelle, de cette union de tous les êtres dont la civilisation la plus ancienne, celle de l'Inde, a gardé la tradition et que « recommandent les Écritures » (1).

La communauté naturelle que « l'orgueil humain a rompue » (2), ne peut-elle renaître sous l'influence de l'adoucissement des mœurs, à la clarté des notions nouvelles puisées dans les sciences positives ?

N'a-t-on point longtemps considéré le droit proprement humain ou ce que l'on a appelé l'indigénat du monde comme un idéal impossible à atteindre ? Ce droit ne devient-il pas de jour en jour une réalité (3) ?

Qui peut dire que dans la suite des têmps une discipline spéciale ne fera pas de ceux que l'on a qualifiés de parents inférieurs une sorte de prolongement ou plutôt une annexe distancée de l'association humaine ?

L'animal, comme l'a dit Michelet, n'a-t-il pas aussi son droit devant Dieu ? Ne doit-il point l'acquérir devant les hommes ?

Cherchons, s'il se peut, à projeter quelque lumière sur le problème délicat que ces propositions intentionnellement interrogatives soulèvent, ne serait-ce que pour en dégager la donnée principale.

I

Quelques prolégomènes sont nécessaires sinon pour l'intelligence, du moins pour la confirmation des arguments que je me propose de tirer de la législation, des mœurs et des idées présentes. L'on excusera ces développements préliminaires qui, dépouillés de tout appareil technique, n'ont d'autre valeur que celle de simples constatations méthodiquement rapprochées.

(1) L'*Ecclésiaste*, ch. III, versets 19-21.
(2) Michelet.
(3) V. Bluntschli, *Le droit international codifié*, introd. p. 3, 4, et A. Pillet, *loc. cit.*, 13 et suiv.

Digitized by Google

La science moderne a singulièrement réduit la distance qui sépare l'homme des autres animaux ; elle a mis de plus en plus en évidence les ressemblances qui existent entre eux sous le double rapport matériel et immatériel, démontrant que la *capacité de sentir*, dans son acception générique, leur est commune et s'accuse par des signes de plus en plus apparents à mesure que l'on remonte l'échelle des êtres.

Cette similitude du caractère affectif des espèces animales se montre le plus visiblement dans le domaine des faits de la vie physique et si l'on restreint la comparaison à ce premier point, l'on se convainct sans peine qu'entre ses deux termes il n'y a pas d'écart profond.

La bête a les mêmes organes que l'homme et les différences anatomiques que l'on remarque chez celle qui reproduit le plus fidèlement ses formes et sa figure ne sont que des différences de proportions (1).

Sans doute l'homme est de tous les animés terrestres celui qui a le plus étendu l'empire des sens extérieurs et dont la constitution physiologique est la plus complète dans son ensemble. Et cependant un grand nombre d'animaux ont certains sens plus subtils et plus déliés que lui.

Le chien de chasse qui dans ses quêtes consulte le vent pour en recueillir les indications révélatrices ou l'infime nécrophore attiré par quelque chair morte, le martinet apercevant un moucheron à la distance de 500 mètres (2), le cheval dressant l'oreille dans la brousse et avertissant son maître de l'approche d'un ennemi invisible prouvent que chez maintes espèces l'odorat, la vue et l'ouïe sont incomparablement plus fins que chez l'homme.

Le goût des bêtes est pour ainsi dire infaillible ; un flair plus sûr les détourne des aliments nuisibles.

Chez les zoophytes du plus bas dégré, le tact qui supplée à d'autres organes, est plus délicat.

L'impressionnabilité nerveuse des oiseaux résume les diverses propriétés des instruments qui donnent la mesure de

(1) Il y a, dit Quatrefages, une extrême ressemblance des matériaux organiques de l'homme et du singe : os pour os, muscle pour muscle, nerf pour nerf.

(2) D'après Toussenel qui affirme que les oiseaux de proie embrassent de leur regard un horizon dix fois plus vaste que celui de l'œil humain.

Digitized by Google

l'humidité, de la chaleur, de la pesanteur de l'air et de l'électricité.

Suivant certains naturalistes, les bêtes posséderaient même un sens dont nous sommes dépourvus, celui de l'orientation.

Ajoutons que si l'état embryonnaire de l'homme et celui d'un grand nombre d'animaux sont identiques, le développement des bêtes après leur naissance est plus prompt que chez l'enfant, c'est à-dire que les bêtes se suffisent plus tôt à elles-mêmes, avantage, il est vrai, qui n'est que momentané (1).

Une conclusion très simple, mais de haute importance pour nos déductions ultérieures, ressort de ces vérifications sommaires : les animaux partagent tout d'abord avec l'homme *la sensation*, c'est-à-dire, la faculté d'éprouver de la douleur et du plaisir, car ils ont comme lui pour la plupart un appareil nerveux plus ou moins perfectionné et il est de fait que l'homme est plus affecté des souffrances des bêtes supérieures que de celles des individus moins avancés (2).

Chez l'un comme chez les autres, cette émotivité physique se manifeste par des sons inarticulés, par des contorsions, par des larmes. Il y a des bêtes qui pleurent, tels le chien perdu, le cerf blessé à mort, les phoques traqués et impitoyablement poursuivis sur les côtes rocheuses où ils nourrissent leur progéniture (3).

Dans cette première catégorie de phénomènes point de doutes et se mettre en peine d'arguments serait aussi vain que de vouloir enfoncer une porte ouverte.

Moins évidente, comparativement très inférieure en poten-

(1) Chez les gallinacées, les poussins, dès leur éclosion, cherchent leur nourriture ; il en est de même des petits lézards, de l'alevin de poisson, etc.

(2) Voir la relation de M. de Malouet, assistant à la Guyanne à une chasse aux singes et exprimant le sentiment de compassion dont il a été saisi en entendant les gémissements des femelles blessées portant leurs petits dans leurs bras.

Une ordonnance du ministre des cultes de Prusse du 2 février 1885 porte en son paragraphe 5 : la vivisection qui pourra, sans nuire au résultat de la démonstration, être pratiquée sur des animaux inférieurs devra se restreindre à ceux-ci et épargner les animaux supérieurs.

Notons aussi avec M. Roullier (*Nos victimes*, p. 146) que les animaux ressentent la douleur bien plus longtemps que l'homme, puisque l'homme s'évanouit et que l'animal expire au milieu des tourments.

(3) Ce n'est pas seulement à l'homme, comme le dit Juvenal (Sat. XV) que la nature a donné les larmes.

Digitized by Google

tiel à la sensation, la *sensibilité intellectuelle* des bêtes a été de tout temps vivement discutée.

L'homme, se plaît à dire Cicéron, est le seul des animaux qui soit doté de raison et de réflexion (1).

Les Romains, on le sait, n'avaient point hérité de la bienveillance dont les religions anciennes imposaient le devoir envers les animaux. De tous les peuples civilisés ce sont eux qui ont montré le plus de mépris pour la bête, une plus froide cruauté et il n'est pas étonnant que le moraliste, plus ou moins esclave du préjugé contemporain, ait refusé à celle-ci les qualités psychiques dont l'espèce humaine est éminemment pourvue.

Non seulement des mœurs plus douces ont prévalu au cours des siècles, mais on a aujourd'hui une connaissance plus certaine, plus générale des réalités naturelles et la science indépendante, éclairée par une longue et rigoureuse analyse, proclame que les deux attributs dont l'auteur *des Lois* revendique le privilège, ne constituent pour l'homme qu'une supériorité, c'est-à-dire une différence du plus au moins.

A des degrés divers et par les mêmes procédés que l'esprit humain, la bête pense, réfléchit, délibère, comprend, raisonne et l'instinct par lequel on voudrait la distinguer, comme si l'homme ne le possédait pas par lui-même, n'est-il pas la première source de l'intelligence ?

Sans doute l'intelligence de l'animal est une forme inférieure de compréhension ; elle n'est point proprement analytique ; elle est étrangère au syllogisme à peu près comme celle de l'enfant qui agit sans idées abstraites et générales (2). Mais si l'on considère les actes les plus ordinaires de l'homme, ceux qui remplissent la plus grande partie de sa vie, l'on doit ad-

(1) *Solum est enim ex tot animantium generibus atque naturis particeps rationis et cogitationis, cum cætera sint omnia expertia* (*de legib.*, I, 7).

Cependant Cicéron reconnaît qu'il n'en a pas toujours été ainsi, car il dit ailleurs : il fut un temps où, à la manière des bêtes, les hommes erraient dans les campagnes et se nourrissaient de leur proie ; presque tout se décidait par la force corporelle, rien par la raison (*nec ratione animi quidquam sed pluraque viribus corporis administrabant*) (*de invent.*, I, 2).

(2) M. Th. Ribot dans « l'évolution des idées générales » soutient cependant que les bêtes, comme les enfants, sont capables d'une abstraction rudimentaire, qu'ils ont des *images* de plusieurs objets à la fois, c'est-à-dire des images *génériques* et il s'applique à le démontrer par des exemples.

Digitized by Google

mettre que ces actes se rattachent à un mode de penser qui n'est nullement syllogistique et qu'ils représentent, si l'on veut, un intermédiaire entre le mécanisme inconscient et la haute, la claire intelligence.

C'est cet attribut moyen que l'on reconnaît à l'animal et qui implique une certaine raison, une certaine réflexion.

Avant de produire quelques exemples à l'appui d'une thèse que bien des savants professent, arrêtons-nous à un fait commun qui permet d'apercevoir de prime abord l'existence chez les bêtes d'un principe immatériel analogue à celui qui met l'homme si au-dessus de tous les êtres. Les séries supérieures offrent à l'observateur le plus superficiel des caractères très disparates qui résultent de penchants innés et forment ce que la langue latine exprime par le mot *indoles*.

Les fabulistes nous les montrent plus ou moins fidèlement sous les traits propres à chacune d'elles, en opposant les humbles aux fiers, les confiants aux méfiants, les tristes aux gais, les curieux aux indifférents, les fourbes aux simples, les courageux aux timides, les doux aux méchants, les travailleurs aux paresseux (1), etc.

Ce sont en somme, comme dans l'espèce humaine, des individualités définies dont l'apparence physique correspond d'ailleurs le plus souvent à leurs qualités internes (2).

Cette particularité qui n'échappe à personne, ne laisse aucun doute sur la nature psychique des bêtes, si simple et si borné que soit, comparativement à l'homme, le mouvement des passions qu'elle détermine.

Cette nature psychique, envisagée dans la sphère de l'intelligence, se révèle sous les aspects les plus variés et les preuves qu'on en peut donner rempliraient des volumes.

(1) Les naturalistes aussi font ressortir chez les animaux certaines qualités particulières qui supposent, comme le remarque Nisard, *un principe intérieur spirituel*. Ainsi par exemple, Buffon dit du lion : « il a la colère noble, le courage magnanime, le naturel sensible ; il méprise les insultes ; il pardonne à de petits ennemis des libertés offensantes. Le tigre au contraire n'a que les caractères de la basse méchanceté et de la cruauté insatiable ».

L'on constate même des différences de naturel chez des individus d'une même espèce (V. à ce sujet les observations faites par G. de Cherville sur les lapins, dans *Le Temps* du 1er mai 1897).

(2) Il y a des singes *idiots* qui ont la physionomie caractéristique et pour ainsi dire invariable des crétins. On en montrait un curieux spécimen au jardin zoologique de Berlin en 1885.

Digitized by Google

Bornons-nons à quelques citations relatives aux opérations habituelles de l'esprit.

Ne démontre-t-il pas indépendamment de la mémoire, autant de réflexion que de raisonnement le lièvre qui pour cacher sa retraite, croise et recroise ses voies avant de gîter ou qui, lorsqu'il est poursuivi, exécute ce que la vénerie appelle un hourvari, en doublant sa piste et en se jetant brusquement de côté (1)?

Les antilopes, les gazelles, les zèbres aiment à voir au milieu de leurs groupes l'autruche au long cou dont les yeux perçants surveillent pour eux les alentours (2) ; ils raisonnent à peu près comme le berger qui se repose sur la vigilance de son chien (3).

Refusera-t-on la notion du temps, celle de l'espace et par conséquent la faculté de comparaison aux fauves qui se pressent et précipitent leur marche pour arriver plus tôt au but, qui suivent les chemins les plus courts et mesurent avec justesse l'obstacle qu'ils doivent franchir, l'élan que leurs forces leur permettent ?

Ces notions sans doute ne sont point proprement le résultat d'un rapprochement d'idées ou du moins les idées qui les produisent se lient à des faits sensibles dont les organes de la vue, de l'ouïe ou de l'odorat sont plus ou moins impressionnés (4).

Que d'animaux sauvages ou domestiques, soit naturellement, soit par l'éducation ou l'habitude, conçoivent le nombre, le rhythme et la mélodie (5) !

(1) La Fontaine dans la fable *Les deux rats, le renard et l'œuf* décrit les stratagèmes analogues auxquels se livre le « vieux cerf », « les raisonnements qu'il fait pour conserver ses jours ». Et il ajoute, faisant allusion à la doctrine de Descartes :

Qu'on aille soutenir après un tel récit
Que les bêtes n'ont point d'esprit !
Pour moi, si j'en étais le maître,
Je leur en donnerais aussi bien qu'aux enfants.
Ceux-ci penseraient-ils dès leurs plus jeunes ans ?
Quelqu'un peut donc penser ne pouvant se connaître.

Un humoriste brodant sur ce thème, a dit : les bêtes sont moins bêtes que la moitié des hommes.

(2) Espinas (*Les Sociétés animales*).

(3) C'est par la même précaution que les oies sauvages se mêlent parfois aux troupes de pélicans.

(4) Ainsi, par exemple, le loup, le nez au vent, compare le degré de sensation que tel objet lui fait éprouver avec la distance où il se trouve.

(5) V. Notamment sur le premier point Plutarque dans « l'Habileté des animaux, » et sur les deux autres Espinas, *loc. cit.*

Digitized by Google

Qui n'a remarqué que l'activité cérébrale des bêtes persiste même dans le sommeil? Le chien qui rêve, qui s'agite et aboie sourdement n'éprouve-t-il pas en imagination les émotions d'une scène cynégétique récente?

Les poissons eux-mêmes ont de la mémoire ; ceux élevés dans les étangs connaissent très bien les personnes chargées de leur distribuer la nourriture et arrivent précipitamment au coup de sifflet qui les appelle pour leur repas (1).

Faut-il insister sur la perfection de l'industrie animale, sur les merveilles de tissage, de céramique, d'architecture ou de maçonnerie dues à l'habileté des bêtes à tous les degrés de l'évolution organique.

Même le chimpanzé et le koologamba dont l'habitat est des plus simples, le cèdent-ils comme constructeurs prévoyants à certains sauvages de l'Afrique intertropicale?

Je voudrais m'arrêter dans cette énumération des « menus faits probants », car elle met, ce me semble, en un suffisant relief l'absurdité de l'opinion de ceux qui ont soutenu

« Qu'elle (la bête) est une machine,
« Qu'en elle tout se fait sans choix et par ressorts (2) ».

Cependant une dernière comparaison s'impose ici, car le phénomène qu'elle vise, tout en faisant apparaître la haute supériorité de l'homme, en marque d'une façon pour ainsi dire palpable la relativité. Je veux parler du mode de représentation et de transmission de la pensée.

L'homme possède à cet égard une faculté particulière dont l'animal est privé ; seul il a l'usage de la parole, prérogative que l'orateur romain lui attribue aussi dogmatiquement que la raison et la réflexion (3).

Chez les spermestes, dit cet auteur, le mâle croasse et se dandine en suivant la mesure de son chant. Les sons des oiseaux sont des airs ; on pourrait suivre tous les degrés de l'harmonie à partir du grésillement des criquets jusqu'au chant du rossignol.

Les phoques sont attirés par les sons de la flûte, par le son des cloches, d'après l'assertion du naturaliste Low.

(1) V. docteur Warwick dans : *Etangs et rivières*, 1897 ; il rapporte qu'un brochet qu'il avait guéri d'une blessure à la tête, venait à son appel manger dans sa main.

(2) La Fontaine dans la fable précitée.

Voltaire sur le même thème a écrit : quelle pitié, quelle pauvreté d'avoir dit que les bêtes sont des machines privées de connaissance et de sentiment !

« Buffon, dit Nisard, lui qui a imaginé pour l'homme un sens intérieur matériel, comment n'a-t-il pas trouvé pour l'animal un sens intérieur spirituel ? »

(3) Cic. *de Orat.*, I, 8.

Digitized by Google

Ce n'est point à dire, nul n'en doute, que la bête n'ait pas son langage et ne trouve dans l'émission de sons inarticulés le moyen de révéler ses besoins et ses impressions. Son organisation n'est pas si imparfaite qu'elle lui interdise toute communication vocale avec ses semblables.

Les bêtes, fait observer Florian, vivraient-elles en société, si elles n'avaient le don de s'entendre ?

Chaque espèce, et quiconque l'approche habituellement ne saurait s'y tromper, a ses accents particuliers qui sont des appels, des avertissements, des manifestations de joie, de douleur, de crainte, de désir, d'amour (1).

N'éprouvons-nous pas en écoutant le chant des oiseaux musiciens une illusion analogue à celle que produit la lecture à haute voix d'une langue qui nous est absolument étrangère et qui nous paraît la répétition des mêmes sons ? Que d'intonations, de nuances infinitésimales nous échappent qui ont leur signification pour les initiés, surtout lorsqu'elles sont accompagnées de poses, d'attitudes, de mimique qui en décuplent la suggestivité (2) !

Quant aux bêtes qui n'ont pas de voix ou qui n'usent pas habituellement de celle qu'elles possèdent, « elles ne laissent pas, dit Montaigne, d'avoir pratique et communications mutuelles ». Elles se servent de certaines parties de leur corps comme les timbalistes et les violonistes de leurs instruments. C'est notamment le cas de la fourmi qui agite ses antennes, celui de la cigogne qui fait claquer son bec (3).

(1) L'on est embarrassé dans le choix des exemples qu'en donnent les naturalistes.

Le singe est capable d'émettre des sons variés et c'est sur cette faculté que repose le développement de ses aptitudes sociales. Le gibbon produit une octave complète (Espinas, *loc. cit.*).

Le cheval a cinq sortes de hennissements. Le coq de bruyère, à l'époque de l'amour, fait entendre une vingtaine de notes en fermant les yeux et en se livrant à une sorte de danse de Saint-Guy.

Le geai, particulièrement attentif aux bruits suspects, a un cri d'alarme que comprennent les autres animaux ; lorsqu'il pousse ce cri, le chasseur à l'affût n'a plus qu'à mettre son fusil en bandouillière, etc., etc.

La canne domestique dressée comme appel pour la chasse aux canards sauvages, fait entendre sa voix métallique à une grande distance. Quand les canards sauvages se sont rapprochés, elle sait *par des cancanements à demi-voix* les faire s'approcher davantage.

(2) Les anciens Grecs appelaient les barbares qu'ils ne comprenaient pas, *αγλωσσοι*, sans langue.

(3) Si l'on en croit un voyageur cité par plus d'un auteur, le claquement du

Digitized by Google

Est-il bien certain d'ailleurs que l'homme ait toujours eu la parole et en nous représentant nos ancêtres aux âges de fer, de bronze et de pierre, ne peut-on supposer que leur langue primitive se composait, comme celle des autres animaux, d'interjections et de sons anomatopiques (1) ?

Entre le langage des bêtes et le langage humain, il n'y a pas de différence substantielle de nature.

Au fonds commun des facultés physiques et intellectuelles de l'homme et des bêtes, la psychologie comparée ajoute le contingent des facultés morales qui se rencontrent simultanément et dans des gradations plus ou moins perceptibles chez l'un et chez les autres.

Toute spontanée, la moralité des bêtes, pas plus que leur intelligence, ne s'élève aux principes abstraits et même dans les séries supérieures, ses limites restent fort au-dessous de celles que l'humanité a franchies.

« Il faudrait cependant, dit Agassiz, singulièrement exagérer la différence qui existe entre l'homme et les animaux les plus parfaits pour dénier à ceux-ci un certain sens de responsabilité et de conscience. »

Le plus élémentaire des sentiments dont la nature ait posé le germe en tout être, si infime qu'il soit, est celui que définit cet ancien aphorisme : *omne animal simul ut ortum se et omnes partes suas diligit.*

Toutefois cette affection native, expression essentielle de l'individualité, est corrigée dans ce qu'elle a d'exclusif par une disposition, disons par un besoin qui, tout en émanant de la même source, porte la généralité des créatures à rechercher

bec de la cigogne serait un langage particulièrement expressif. Voir sur ce point l'anecdote du mâle qui a soupçonné sa compagne d'adultère et va quérir d'autres mâles pour la tuer.

Les pies, selon Espinas, choisissent une branche sèche et sonore et la frappent de leur bec pour appeler leur femelle. Celle-ci est-elle présente, ils frappent encore pour la charmer. Ce bruit est si bien lié dans leur esprit à l'idée de la possession, qu'ils entrent en fureur dès qu'un autre mâle le fait entendre.

Il n'est pas jusqu'aux poissons qui ne produisent des bruits intentionnels, surtout à l'époque du frai.

V. le langage des oiseaux dans le *Chasseur français*, du 15 août 1897, p. 6.

(1) D'après Th. Ribot (*loc. cit.*) il y a des peuplades barbares qui n'ont pas une langue vraiment humaine, quoiqu'elle soit articulée. Le mot chez elles est un cri qui est la simple représentation d'une image et cette image n'est que le signe d'une sensation et non d'une idée.

Digitized by Google

leurs semblables et à s'adjoindre à eux. C'est l'instinct de relation.

La sociabilité n'est pas propre à l'homme. De très nombreuses espèces animales, par une attraction qui a sa raison d'être dans des nécessités biologiques, se constiutent en organismes collectifs plus ou moins conscients et autonomes. Au sein comme en dehors de ces agrégats qui n'ont rien d'accidentel et de fortuit, des rapports momentanés plus étroits rapprochent les sexes, les familles se fondent et dans ces milieux plus intimes se développe à un haut degré l'amour maternel et paternel.

Quelques groupes, comme les fourmis, les abeilles, leurs cousines germaines, forment de véritables républiques, modèles d'ordre, de discipline et de solidarité qui témoignent *d'une volonté raisonnée et libre* (1).

Sympathie mutuelle, obéissance, esprit de subordination, tels sont les mobiles ordinaires des actes individuels qui caractérisent la vie grégeoire dans sa perfection relative.

Mais on découvre chez les bêtes d'autres sentiments qui sont comme la contrepartie de « l'amour de soi » et permettent en quelque sorte de mesurer la capacité morale à laquelle elles peuvent parvenir.

Je me bornerai pour les besoins de ma thèse à un seul exemple que j'emprunte à l'une des manifestations les plus nobles et les plus pénétrantes, la pitié.

La bête est susceptible de compassion, de pitié et elle obéit à cette impulsion naturelle non seulement vis-à-vis de ses semblables, mais aussi vis-à-vis de l'homme (2).

Qui ne s'est convaincu après avoir exploré le monde des oiseaux si magistralement décrit par les Toussenel et les Michelet, que la tendresse animale va jusqu'à la bonté, jusqu'à l'abnégation (3) ?

(1) Berthelot, *Etude sur les fourmis*, 1896.

(2) Juvenal dit à tort que la pitié « nous distingue des bêtes » (Sat. XV).

(3) Que de faits authentiques ne pourrait-on produire dans cet ordre d'observations !

Toussenel cite entre autres celui-ci : placez à la première fenêtre venue un pauvre petit moineau orphelin de père et de mère ; aussitôt toutes les mères et tous les pères des alentours viendront l'un après l'autre lui apporter la becquée.

Quand on a frappé quelques individus d'une bande de perroquets, rapporte Espinas d'après Brehm, les autres se lèvent, volent en cercle, s'approchant des

Digitized by Google

Les souffrances humaines elles-mêmes ne sont-elles pas souvent partagées par les animaux familiers ? Qui ne se rappelle, tant les cœurs compatissants en ont été irrésistiblement émus, l'histoire du petit chien compagnon et consolateur obstiné de celui que la chronique parisienne a qualifié d'enfant martyr (1).

Il y a des bêtes dont la sensibilité a été plus ou moins cultivée et qui, comme le terreneuvien, risquent leur vie pour sauver celle de l'homme (2).

Si les animaux s'élèvent à une certaine noblesse esthétique, leurs penchants pervers ne sont pas de nature à déchaîner parmi eux les passions haineuses dont les hommes offrent le spectacle dans leurs rapports individuels ou sociaux. Des épisodes sauvages comme ceux dont un témoin nous apportait récemment le récit d'une région océanienne où les blancs étaient aux prises avec les indigènes (3), ne se produisent pas parmi les bêtes. Celles-ci sont mues surtout par deux besoins, celui de se conserver et celui de se reproduire, leurs luttes sont ainsi passagères, tandis que les causes des rivalités humaines sont infinies comme les excès qu'elles engendrent (4).

Je n'ai point à m'étendre plus longuement sur la nature psychique de l'animalité qu'une doctine ancienne confondait avec celle de l'humanité « en embrassant jusqu'à *la communauté d'âme* l'universelle fraternité » (5).

Aussi bien n'ai-je eu en vue qu'une simple introduction en m'appliquant à démontrer qu'aux différences de perfection

cadavres de leurs compagnons, les entourent en poussant des cris plaintifs et tombent eux-mêmes victimes de leur amitié

Lorsqu'une baleine voyageant de conserve avec d'autres baleines est harponnée, ses compagnes, au lieu de fuir se rapprochent d'elle et on les harponne facilement, car elles restent immobiles, faisant avec leurs nageoires des mouvements saccadés et nerveux (*Journal des Chasseurs* du 1er avril 1897).

V. l'histoire du merle racontée par Cherville dans *Le Temps* du 9 juillet 1897 et celle du chien et du chat dans le même journal du 27 août suivant.

(1) V. *Le Temps* du 23 décembre 1896 (Sganarelle).

(2) Nous dirons aussi avec Senèque « que les bêtes se montrent touchées de la bienveillance de l'homme et qu'il n'y en a pas de si farouches que l'on ne parvienne à adoucir par des soins continus ».

(3) V. la relation du chef malais Tung Tao dans *Le Temps* du 11 janvier 1897.

(4) V. dans la Sect. XV de Juvenal ce passage « Sed jam serpentum major concordia, etc.. etc.

(5) Michelet. Je fais allusion au mythe de la métempsycose imaginé par le génie indien, puis adopté par l'Egypte et par la Grèce.

Digitized by Google

près, les phénomènes de la vie physique, intellectuelle et morale sont de même essence chez tous les animaux.

II

Les causes auxquelles doivent être rapportées la conception *du droit commun des hommes* et les institutions qui en dérivent, tendent à réagir sur le monde plus vaste de l'animalité.

L'adoucissement graduel des mœurs qui insensiblement a disposé la conscience de la plus parfaite des créatures au sentiment plus intime de sa solidarité avec ses semblables, a eu également pour effet d'éveiller en elle, en même temps que le souci de certains devoirs envers les créatures inférieures, le désir de le propager.

Sous l'influence de cette loi de progrès qui substitue peu à peu l'empire du sens moral à celui de la force, l'âme humaine semble se hausser vers un idéal d'unitéisme de plus en plus compréhensif et par un phénomène de reversion dont maintes doctrines modernes offrent l'exemple, on dirait qu'une antique tradition va se renouer, celle de la confraternité primitive, de « cette union touchante », qui, suivant le mot de Michelet, « liait l'homme aux plus humbles enfants de Dieu ».

Observons cette tendance dans ses manifestations contemporaines en groupant, pour mieux en saisir la portée symptomatique, quelques-unes des prescriptions tant nationales qu'internationales qui ont spécialement pour but la protection des animaux.

En pays civilisés, il n'est aucun code qui n'interdise la poursuite et la destruction des bêtes pendant la période de la gestation et de l'élevage des petits. Sans doute cette défense est avant tout dictée par un intérêt public, soit qu'il s'agisse de la préservation d'espèces comestibles, soit que l'on ait en vue la réglementation d'une pratique qui est à la fois un agrément et un exercice utile (1).

Cependant les lois cynégétiques, sans l'exprimer toujours, s'inspirent aussi de cette considération qu'attenter à la vie des animaux aux époques de la reproduction et de la nutrition

(1) La chasse elle-même était proscrite par la loi de Moïse. D'après la Bible Nemrod fut rejeté de Dieu.

Digitized by Google

des jeunes, est un « acte pervers » que réprouve la loi naturelle.

De tous temps les sociétés humaines ont montré ce respect mêlé de mansuétude qui couvre les couples et plus particulièrement les femelles d'une sorte d'inviolabilité temporaire. Le plus ancien poème connu, le divin *Ramayana* débutait par cette imprécation : « puisse ton âme n'être jamais glorifiée dans les vies à venir, puisque tu frappais cet oiseau (le héron) au moment sacré de l'amour. » Le *Livre* chinois *des Récompenses et des Châtiments* disait : « ne tuez aucun oiseau, car les jeunes sont au nid attendant le retour du père et de la mère ».

D'autres textes analogues se retrouvent dans les lois égyptiennes, hébraïques et grecques (1).

Une consultation récente (c'est le présent surtout dont les enseignements nous importent) explique avec une singulière vigueur le caractère moral de l'immunité dont il s'agit. Je veux parler des savantes plaidoiries qui ont précédé la sentence arbitrale rendue, il y a peu d'années, dans la question des pêcheries de la mer de Behring.

Écoutons les *Palfurius* et les *Armillatus* du nouveau monde (2) s'efforçant de gagner le haut tribunal de Paris à la cause des phoques à fourrure qu'ils entendaient soustraire à l'usage barbare de ce qu'ils appelaient « la chasse pélagique ».

Les phoques à fourrure, dirent-ils à peu près, comme s'ils sollicitaient la sympathie pour des clients méconnus, sont des animaux « extraordinaires, des merveilles de la nature ». Ils ont l'intelligence et possèdent deux qualités éminemment touchantes, la douceur et la fidélité. En abordant sur nos îles, ils sentent qu'ils ne peuvent faire autrement et démontrent qu'ils ont plus de raison que l'homme « en se soumettant à l'inévitable ».

A voir leurs troupes confiantes si obstinées dans leur immigration périodique, l'on croirait qu'ils ont conclu avec l'homme « un pacte » d'après lequel il lui abandonnent une partie de leurs dépouilles comme rémunération des services

(1) Les anciens Grecs avaient ce proverbe : il y a des Erinnyes pour les chiens.
(2) Ce sont les noms de deux jurisconsultes romains rapportés par Juvenal dans la Satyre IV relative à la capture du fameux turbot.

Digitized by Google

qu'ils en reçoivent. Il semble qu'ils aient le sentiment d'un bienfait et la conviction que leur existence en dépend.

Assurément les pêcheurs étrangers ne peuvent venir enlever chez nous les jeunes phoques déposés sur nos plages ; mais ils les vouent pour la plupart à une mort certaine, *car ils frappent les mères qui vont chercher leur nourriture dans les eaux du large* (1) *et en capturant ces victimes palpitantes qui inondent les navires de leur sang et de leur lait, ils commettent « un crime » qui le cède à peine au massacre des femmes et des enfants dans les guerres sans merci* (2).

Vous affirmez, vous Anglais, que la loi internationale ne vous interdit pas d'exterminer les phoques à fourrure jusqu'au dernier, attendu qu'elle proclame la liberté des mers et autorise chacun à y prendre ce qu'il veut.

Mais il est un droit supérieur qui s'impose à toute âme humaine comme l'expression souveraine de la justice et de la morale ; c'est le droit naturel, fondement primordial du droit des nations et qui, invariable dans ses préceptes, sanctionné « par la vengeance divine » et par l'opinion publique, stigmatise vos actes comme sauvages et « contraires aux bonnes mœurs » (3).

Vous semblez oublier la distinction bien connue entre ce qui est *malum in se* et ce qui n'est que *malum prohibitum*. Certains actes sont immoraux indépendamment de toute défense légale, parce que leur immoralité dérive non du fait qu'ils sont défendus, mais de leur perversité même. Et vous ne pouvez décemment soutenir que tout ce que permet le droit des gens soit moralement licite (4).

(1) C'est la même pensée que celle exprimée dans le livre chinois « des Récompenses et des Châtiments ».

(2) *The war upon the gravid female seals is like a war upon women and children, wich all abhor.*

(Opinion of the senator Morgan — Behringsea tribunal of arbitration, 1893).

(3) Il est des lois non écrites, a dit aussi Socrate, que les Dieux eux-mêmes ont gravées dans le cœur de l'homme.

Le sénateur Morgan invoquant le même principe, déclare « que la chasse pélagique des phoques est contraire aux lois divines » (*loc. cit.*, p. 119).

(4) Cicéron dit lui-même dans ce beau passage extrait *de Legibus* (II, 4) :

Nec, si regnante Tarquino, nulla erat Romæ scripta lex de stupris, idcirco non contra illam legem sempiternam Sex. Tarquinius vim Lucretæ, Tricipitini filiæ attulit ; erat enim ratio profecta a rerum naturâ et ad rectifaciendum impellens et a delicto avocans, quæ non tum denique incipit lex esse, cum scripta sit, sed tum eum orta est ; orta autem simul est cum mente divinâ.

Digitized by Google

Tels sont, entr'autres, les arguments dont firent flèche les avocats américains et par lesquels, mieux servis que sur le terrain de la législation positive, ils atteignirent leurs adversaires au talon vulnérable. Ces arguments sont implicitement compris dans la sentence désormais historique intervenue le 15 août 1893 (1).

Le commentaire de ce curieux procès se présente de lui-même à l'esprit. En réalité les arbitres de Behring ont basé leur décision sur une loi déduite d'une discipline autre que celle du droit national, du droit international et du droit proprement humain. Cette loi émane du sentiment en quelque sorte instinctif de la similitude relative de tous les êtres vivants; elle est comme la révélation secrète de la solidarité qui unit l'homme aux autres créatures terrestres et que les cultes anciens ont positivement consacrée.

C'est au même ordre d'inspiration qu'appartiennent les différentes prescriptions légales dont l'énumération suit : elles marquent dans la sphère encore étroite des intérêts qu'elles tendent à sauvegarder, la correspondance qui s'établit pour ainsi dire à notre insu entre la vue d'actes de cruauté ou de mauvais traitements commis à l'égard des animaux et la peine que nous en éprouvons.

On a une aversion native pour ces combats sanglants dont quelques cités persistent encore à maintenir l'usage et où l'on voit des taureaux martyrisés, finalement égorgés, et des chevaux éventrés promenant leurs entrailles dans l'arène.

Plusieurs bulles papales ont condamné ces jeux barbares comme « indignes de la piété et de la charité chrétiennes » (2). En France, ils ont été proscrits comme « divertissements inhumains et antidémocratiques » (3).

(1) La chasse pélagique des phoques fut interdite du 1er mai au 30 juillet de l'année avec défense d'employer des filets, des armes à feu et des explosifs.

Voir « *du droit de propriété revendiqué par les Etats-Unis sur les phoques à fourrure de la mer de Behring* », par Ed. Engelhardt (*Revue de droit international de 1894*).

(2) Notamment la bulle de Pie V *de salute gregis*. Ajoutons aussi les mandements de l'évêque d'Aire de 1634 et de 1641.

(3) Arrêtés du 20 fructidor an IV et du 4 thermidor an IX. Arrêté du 23 octobre 1894. Le journal de Genève en rapportant ce dernier acte, relevait qu'aux yeux du ministre qui l'avait signé « l'expression *antidémocratique* signifiait sans doute que les droits de l'homme, comme la charité bouddique, s'étendaient jusqu'aux bêtes ».

Digitized by Google

En Espagne même où elle a été longtemps en honneur, la tauromachie, comme les combats de coqs, tend à disparaître (1) et l'on peut prévoir qu'elle ne sera bientôt plus qu'un souvenir comme les combats de gladiateurs romains et les « actes de foi » du moyen âge.

C'est par commisération pour les bêtes qu'en de nombreux États on défend ou réglemente l'attelage des chiens (2), l'usage du fouet (3), celui des voitures à deux roues (4), l'emploi de certains harnais (5) ou que l'on détermine la charge *maxima* des charriots et le nombre de chevaux que leur poids comporte (6), que l'on oblige les propriétaires de ces véhicules, par mesure de contrôle, à y apposer une plaque faisant connaître leur nom et leur domicile, qu'il est interdit de faire suivre les animaux de boucherie de chiens sans muselière, de les harceler au moyen d'instruments pointus, qu'il est prescrit d'éviter que ces animaux soient trop pressés dans les wagons de transport, que leurs liens ne les blessent, etc., que l'on recommande de donner aux volailles en cage un air suffisant, de s'abstenir de les entasser dans des sacs, etc., etc., etc (7).

Plus d'une académie s'est occupée du mode d'abatage des

(1) V. *Elisée Reclus, géogr. univ. Espagne*, I, p. 906 et la déclaration faite par M. Decroix au congrès de Berne du mois d'août 1894

(2) Une ordonnance de la police de Cologne porte : les chiens ne peuvent être attelés qu'à des voitures de trait et non à celles qui leur imposent en même temps une charge. Un autre ordonnance du 27 juillet 1880 défend d'atteler des chiens sans permission spéciale.

V. aussi les arrêtés de la municipalité de Lille de 1876 et de 1885.

En 1897, par une pétition revêtue de 200 signatures, les laitiers, boulangers et chiffonniers demandèrent l'autorisation d'atteler des chiens ; la préfecture la refusa.

(3) En Suède le fouet est interdit. En France une ordonnance du préfet de police de Paris du 26 août 1861 règlemente la composition du fouet ; on ne doit se servir que de fouets montés en cravache et ayant certaines dimensions.

(4) Aux Etats-Unis les voitures à deux roues sont considérées comme un véritable supplice pour les chevaux, par suite de l'impossibilité d'équilibrer exactement le véhicule aux descentes et aux montées.

(5) Dans ce même pays on proscrit les harnais qui peuvent blesser le poitrail des chevaux. En France on commence à employer des colliers pneumatiques.

(6) De nombreuses municipalités ont pris des mesures dans ce but. Dans la station hivernale de Nervi d'où j'écris ces lignes, ce sont les colonies étrangères et en particulier les Anglais et les Allemands qui ont obtenu cette réglementation et en *surveillent* la mise en pratique. De fréquentes représentations sont faites à ce sujet à l'autorité locale qui en tient généralement compte.

On connaît l'épisode de Victor Hugo versant des larmes à la vue de huit chevaux attelés à un véhicule chargé d'un bloc de plusieurs milliers de kilogrammes et dont le premier fut écrasé sous le poids de la lourde machine.

(7) Ordonnances diverses.

Digitized by Google

animaux de boucherie, afin de leur épargner les tourments de l'agonie et même, il y a trois ans, un congrès de savants réunis à Berne a longuement traité ce sujet en discutant la méthode rituelle juive et les autres procédés, c'est-à-dire l'emploi du couteau ou de la massue. Ce qui prouve, écrivait à ce propos un publiciste français populaire, que l'homme *se sent en faute* quand il expose les bêtes à des souffrances inutiles (1).

Est-il besoin de noter les incessantes protestations qui s'élèvent de toutes parts contre la vivisection en tant que cette expérience ne présente pas un évident intérêt scientifique? En Angleterre, une loi de 1876 en préserve absolument les chiens, les chevaux, les ânes, les mulets et les chats. En Allemagne, la vivisection n'est autorisée que dans le cas « où elle peut contribuer au progrès de la physiologie et de la médecine »; elle ne peut avoir lieu que dans des établissements publics et avec la permission de ceux qui les dirigent. L'on recommande autant que possible l'emploi du chloroforme.

Le même congrès de Berne s'est prononcé contre la vivisection non sans que des doutes aient été émis au cours des débats sur la portée pratique de ce vote (2).

Si ces faits et tant d'autres relatifs au même sujet parlent d'eux-mêmes, il n'en est peut-être pas de plus éloquent que l'institution des sociétés protectrices des animaux reconnues partout comme corporations publiques et investies de la personnalité civile.

En 1802, l'Institut de France mettait au concours la question suivante : jusqu'à quel point les cruautés envers les animaux influent-elles sur l'état moral de la population? serait-il opportun d'édicter une loi à ce sujet?

C'est apparemment en poursuivant la même idée qu'en 1809 un homme d'État anglais, Lord Erskine, soumettait à la Cham-

(1) Francisque Sarcey.

Le congrès de Berne n'a formulé aucune conclusion définitive, mais on ne peut que souscrire à ce jugement qui a été porté sur ses délibérations : « ce n'est jamais pour rien que des hommes intelligents et animés des sentiments d'une moralité supérieure s'assemblent, afin d'échanger des idées de miséricorde et de justice tendant au perfectionnement moral de notre espèce » (Le *Petit Journal* du 26 août 1894).

(2) Mad. Elisabeth Stuart Philps, la romancière connue, écrivait récemment : je crois que la lutte contre la vivisection constitue la grande question morale qui va s'imposer à la conscience humaine.

Digitized by Google

bre des Lords un projet de dispositions destinées à garantir les animaux domestiques contre les mauvais traitements. Un bill conforme fut voté treize ans plus tard par la Chambre des Communes sur la motion de Richard Martin.

Plusieurs États allemands prirent une initiative semblable à partir de 1838. En 1850, le gouvernement français promulgua la loi dite de Gramont (1) et successivement tous les pays d'Europe et d'Amérique imitèrent ces exemples.

Aujourd'hui il n'est pas de centre quelque peu important qui n'ait son comité de protection animale et dont l'œuvre ne soit secondée par les pouvoirs locaux.

Plusieurs comités fonctionnent même en Afrique et en Océanie. L'on en compte plus de mille dans les différentes parties du monde (2).

Les lois qui définissent les délits dont les sociétés protectrices peuvent provoquer la répression, sont loin d'être uniformes. Les unes, comme en Suisse, en Angleterre, en France, en Russie, ne concernent que les animaux domestiques; les autres s'appliquent aux animaux sans distinction et ce sont les plus nombreuses. Ici et notamment en France, en Autriche, en Allemagne, l'on exige que l'acte de brutalité ait été public et même, comme en Allemagne, qu'il ait causé du scandale.

Sans doute par des raisons analogues à celles qui concourent à la réglementation de la chasse, l'on doit admettre « que les sévices persistants réduisent la valeur des animaux familiers et que leur éducation basée sur des principes scientifiques augmentent la richesse nationale » (3). Sans doute aussi

(1) La loi française du 3 juillet 1850 est ainsi conçue : Seront punis d'une amende de 5 à 15 fr. et pourront l'être d'un à cinq jours de prison ceux qui auront exercé *publiquement* et abusivement de mauvais traitements *sur les animaux domestiques*. La peine de la prison sera toujours appliquée en cas de récidive. — L'art. 483 du Code pénal sera toujours applicable.

(2) Savoir en Allemagne 209, en Autriche-Hongrie 27, en Suisse 23, en Hollande 14, en Angleterre 316, en Belgique 3, en France y compris l'Algérie 16, en Italie 11, en Portugal 2, en Espagne 5, en Danemark 11, en Suède et Norwège 45, en Russie 53, aux Etats-Unis 222, au Mexique 1, dans l'Amérique anglaise du Nord 16, dans l'Amérique centrale 4, dans l'Amérique du Sud 5, en Afrique 12, en Egypte 2, dans l'Asie 9, en Australie 2, soit au total 1.009.

D'après cette énumération, ce sont l'Angleterre, les Etats-Unis et l'Allemagne qui semblent s'intéresser le plus au bien être des animaux. L'on voudrait expliquer la primauté de l'Angleterre dans le zoophilisme par la plus grande proportion des filles non mariées.

(3) Cette citation est extraite du compte rendu d'un entretien entre une déléga-

Digitized by Google

les mesures de préservation qui concernent certaines catégories de bêtes sauvages, ont pour but principal de prévenir la disparition ou la diminution d'espèces utiles à l'homme à différents titres (1).

Cependant si en se préoccupant de la condition des animaux, les sociétés en question « se proposent une fin pratique d'économie et d'hygiène », elles ont assumé et les gouvernements leur attribuent une mission plus haute, mission que leurs statuts déterminent en leur assignant « un but de morale et de justice ». C'est bien ce que spécifient et la requête de la délégation que je viens de mentionner en note et la réponse confirmative du haut fonctionnaire qui l'a reçue.

Pourquoi, aux yeux des protectionnistes incorporés et de leurs innombrables adhérents, *la morale* et *la justice* commandent-elle la douceur à l'égard des animaux ? N'est-ce point simplement parce que l'homme voit dans ceux-ci des créatures comparables à lui et plus particulièrement des êtres susceptibles de souffrir comme lui ?

Un rapprochement se présente ici qui paraît de nature à caractériser l'œuvre devenue universelle dont je me fais argument. Véritable « armée de salut » les sociétés protectrices des animaux rappellent par l'objet même de leur organisation, par leurs modestes débuts et par leurs remarquables progrès l'institution de la Croix Rouge dont on connaît la généreuse et bienfaisante activité.

Aux termes de leurs statuts les sociétés de la Croix Rouge répandues dans tous les États civilisés, reçoivent dans leurs ambulances et soignent les militaires blessés ou malades à quelque nationalité qu'ils appartiennent ; elles traitent avec une égale sollicitude compatriotes, étrangers et ennemis, ne considérant dans le soldat victime du devoir que l'*homme*, c'est-à-dire le frère et l'égal en Dieu. Et tel est le respect que témoignent à son égard les belligérants qu'ils assurent toute

tion de zoophilistes d'Angleterre et le ministre de l'Instruction publique (en 1895). Voir pour les préjudices matériels résultant des mauvais traitements *Nos Victimes*, par Ariste Dody, p. 140 et suiv.

(1) Mentionnons notamment les aurochs de Lithuanie, l'élan de la Prusse orientale, le bison de l'Amérique du Nord, les éléphants d'Afrique, les oiseaux de Paradis de la Nouvelle-Guinée et de la Papouasie, le héron blanc de Californie et de Birmanie.

Digitized by Google

immunité à l'habitant sous le toit duquel il a été recueilli (1).

C'est un sentiment analogue qui s'empare de l'homme lorsqu'il prend à cœur le sort des animaux et l'on peut dire que zoophiles, comme leurs confrères de la Croix Rouge, inaugurent une religion nouvelle dont le symbole est évidemment conforme au but de la nature, la religion de la souffrance.

Une seconde comparaison plus significative encore tend à confirmer les conclusions qui nous intéressent. En ces derniers temps l'on a vu surgir de diverses parts des associations destinées à propager l'allaitement maternel, à entourer de soins particuliers les nourrissons, à préserver aussi l'enfant contre les sévices de parents dénaturés (2). L'enfant moins que la bête, ne sait pourvoir à ses besoins et se défendre ; des tuteurs bénévoles viennent suppléer à son impuissance.

Tel est exactement le rôle des zoophiles à l'égard de leurs clients.

Or, nous retenons ces deux exemples comme particulièrement caractéristiques, car ils nous amènent à classer sous une étiquette spéciale les normes encore élémentaires qui font l'objet de cet exposé.

Remarquons en effet que les devoirs comme les prérogatives de la Croix Rouge impliquent d'importantes restrictions aux facultés que les lois générales de la guerre concèdent aux belligérants. D'autre part, les sociétés protectrices de l'enfance exercent spontanément une surveillance qui apparaît jusqu'à un certain point comme un empiétement sur le domaine légal de la paternité.

Il en est de même de l'institution des sociétés protectrices des animaux dont les attributions et le contrôle autorisés limitent le droit d'usage et d'abus inhérent à la propriété privée.

Assurément si l'on considérait comme un point acquis que les prescriptions sommairement résumées dans ces pages et d'autres semblables relèvent d'une discipline spéciale en voie de formation, l'on devrait convenir que cette discipline est et restera la plus imparfaite de toutes, car en répondant aux in-

(1) Art. 6 et 5 de la convention de Genève de 1864.

(2) Il existe en Angleterre notamment une société *for the prevention of cruelty to children.*

Digitized by Google

térêts de la collectivité à laquelle elle s'applique, elle n'est due qu'à la volonté d'une fraction de cette collectivité et que ses bénéficiaires directs, inconscients des règles qu'elle définit, sont dans l'impossibilité de l'invoquer et de s'en prévaloir (1). Il n'y a pas, comme dans toute société, conspiration des parties.

D'un autre côté cette législation rudimentaire est évidemment très restreinte dans ses effets, puisqu'elle se borne jusqu'à présent à ménager surtout la sensibilité physique des bêtes et plus particulièrement celle des bêtes en état de domesticité. Mais si l'on se pénètre de sa moralité, l'on ne peut se refuser à reconnaître qu'elle obéit à un mobile de justice élevé et qu'en inculquant ce principe dans le cœur de l'homme elle concourt à son perfectionnement.

C'est déjà un grand point de proscrire dans la mesure du possible les actes barbares qui font trop souvent de nos auxiliaires inférieurs « des victimes ». La brutalité envers les animaux enseigne l'inhumanité et les tueries savantes des arènes publiques sont de véritables écoles de cruauté. La tyrannie, dit Lamartine, pervertit le tyran.

Aussi bien si on l'envisage dans son application aux rapports de l'homme avec les autres habitants de la planète, la loi de sociabilité qui a donné naissance aux trois unités juridiques de la nation, des nations civilisées et de l'humanité, ne peut qu'acquérir à la longue une autorité de plus en plus souveraine. En d'autres termes et tel est exactement le sens de cette prévision certaine, le zoophilisme dans la succession des siècles devra rayonner sur un monde de plus en plus étendu.

Déjà, comme nous l'avons vu, dans de nombreux États d'Europe et d'Amérique, les sociétés protectrices ne se contentent pas de veiller au bien-être des animaux domestiques ; d'autres catégorie d'invidus utiles sont également l'objet de leur vigilance et de leurs soins.

La bête est d'ailleurs perfectible et si je ne craignais de verser dans l'églogue, je dirais avec Toussenel, que son am-

(1) Ils se font parfois justice eux-mêmes. On citait récemment le cas de l'éléphant Charlie de Londres qui, constamment maltraité par un palefrenier, avait fini par l'étrangler. Un jury eut à se rendre compte de l'incident et à s'assurer si l'animal devait être incarcéré ou abattu ; il estima qu'il avait été en état de légitime défense et prononça son acquittement (V. le *Petit Journal* du 7 janvier 1897).

Digitized by Google

bition secrète est de se rallier à l'homme, de l'aimer, de se dévouer à lui. Si le chien que l'on a qualifié de candidat à l'humanité, est celui de tous les animaux dont les facultés cérébrales sont le plus développées, c'est parce qu'il a été de tout temps le compagnon de l'homme et qu'il a toujours vécu dans son intimité (1). Comme le fait observer le Dr Magnien, son intelligence a progressé parallèllement à l'intelligence de son maître et associé (2).

Le cheval se distingue aussi parmi « nos amis » les plus doués. C'est parce que sa carrière s'identifie pour ainsi dire avec celle de l'homme dans la paix et dans la guerre (3).

Nul doute, dit François de Mahy, qu'il ne soit possible de conquérir des espèces jusqu'à présent sauvages et réfractaires ou simplement négligées (4). J. Lubbock va plus loin. On peut prévoir, selon lui, le temps où la terre ne produira plus que des plantes cultivées et des animaux domestiques ou domestiqués et où la sélection artificielle aura remplacé la sélection spontanée. C'est prédire en quelque sorte le retour de l'ère paradisiaque où la paix fut entre l'homme et les bêtes.

III

J'aborde sous la forme interrogative adoptée dans mon préambule, tout en observant les bornes étroites d'un simple article de revue, l'examen doctrinal de la thèse qu'énonce le titre même de cet écrit.

Toute conception de droit est inséparable de la personnalité de l'homme et c'est incidemment, mais en première ligne, que l'auteur de l'étude souvent citée dans ces pages en fait l'observation (5).

(1) Voir l'étude de Th. Studer sur le *canis palustris* de l'âge de pierre et sur le *canis familiaris matris optimæ* de l'âge de bronze.

(2) Communication à l'Académie de médecine du 21 janvier 1897.

(3) Il n'est pas hors de propos de noter ici que les officiers japonais engagés dans la dernière guerre contre la Chine, ont demandé à leur gouvernement qu'à côté du temple élevé à Tokio en mémoire des soldats morts pendant la campagne, l'on érigeât un monument en l'honneur des chevaux qui avaient succombé avec eux.

Les Grecs ont eu aussi une sorte de culte pour les chevaux guerriers. Kimon a fait placer une pierre près de son tombeau de famille en souvenir des chevaux qui lui avaient valu trois fois la victoire à Olympie.

V. les allocutions des héros d'Homère à leurs chevaux.

(4) *Vos victimes*, p. 52.

(5) V. Pillet, *loc. cit.*, p. 2.

Digitized by Google

Par cette proposition de début, le jurisconsulte, soucieux de ses prémisses, a-t-il eu la pensée de restreindre les différents organismes sociaux à la classification qu'il en donne, mettant ainsi l'animalité hors de cause? L'on doit le présumer.

Assurément le droit considéré dans ses formules et comme expression des principes supérieurs de justice, est une œuvre d'intelligence, de volonté et de sentiment qui ne saurait émaner que du pouvoir humain ; mais est-ce à dire que l'animal, parce qu'il n'est pas et ne sera jamais en possession de la faculté dont l'homme a le privilège, ne peut être sujet de droits? L'enfant en bas âge, l'individu en état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur sont-ils plus aptes que lui à rédiger, suivant le mot d'Aristophane, de savants décrets?

Ils représentent cependant des personnalités juridiques que toute législation reconnaît et protège.

Ces exemples, en tant qu'ils établissent une corrélation entre deux termes qui semblent logiquement contradictoires, entre l'impuissance ou l'absolue passivité d'une part et le bénéfice de l'autre, ne sont-ils pas éminemment suggestifs et si l'on se reporte aux origines de l'humanité, à ses premiers groupements, ne doit-on pas supposer que les masses ignorantes et dociles ne contribuaient en rien à la formation du droit élémentaire qui présidait à leur association?

Des faits d'expérience contemporaine permettent-ils de douter que ce droit était exclusivement dû aux plus forts ou aux plus habiles et qu'il s'imposait en quelque sorte à des communautés muettes et soumises?

A voir le respect superstitieux que témoignent pour leur chef certaines peuplades africaines de nos jours, à les considérer dans leur état de servilité vis-à-vis des individualités dirigeantes, l'on se prend à se demander en quoi leur inertie se distingue de celle des bêtes ; l'on est même tenté de les ranger au-dessous de certaines sociétés animales dont tous les membres, égaux entre eux, participent par leur volonté et par leurs actes au gouvernement de la chose publique (1).

Or ces masses humaines pour ainsi dire neutres et sans raison agissante figurent un ensemble de personnes au sens juridique du mot.

(1) V. 467 page ci-dessus.

Digitized by Google

Aperçoit-on une différence au point de vue de la notion du droit entre l'incapacité de l'enfant dans les premières années de sa vie ou celle de l'idiot à peu près insensible aux impressions extérieures et l'incapacité des bêtes et s'il en existe une, ne voit-on pas qu'elle est à l'avantage de celles-ci, surtout si on la recherche parmi les espèces les mieux douées sous le double rapport de l'intelligence et de l'énergie? Les individus de ces espèces, j'en ai donné des exemples topiques, bien loin de manquer d'initiative et de moyens, lorsqu'ils ont à se défendre, réagissent spontanément, mais en même temps avec une singulière réflexion,contre toute atteinte qui menace leur vie ou affecte douloureusement leur sensibilité physique. Et par cette disposition naturelle (est-ce vraiment trop s'avancer que de le soutenir?) ils démontrent qu'ils ont le sentiment d'un certain droit.

La nature, en effet, nous l'avons dit avec Cicéron, a mis en tout animal, *simul ut ortum*, l'amour de son individualité et de chacune des parties qui la constituent. Cet amour de soi, inné dans tout être même inférieur, se traduit par le souci qu'il a de sa conservation et par l'acte instinctif qu'il oppose à tout acte qui tend à la compromettre. De là à conclure qu'il a la vague conception de son droit à l'existence, il n'y a qu'un pas.

Cette attribution n'est pas aussi gratuite qu'elle peut le paraître. Dans les catégories relativement élevées, l'animal domestique ou domestiqué a jusqu'à un certain point le sens du juste et de l'injuste, c'est-à-dire une connaissance obscure de ce qui constitue précisément le droit dans sa définition la plus large. Ainsi que j'ai eu occasion de le mentionner, l'éléphant Charlie malgré sa douceur native s'est défait du palefrenier qui l'exaspérait par ses sévices quotidiens et il a été acquitté par un jury.

Le chien de chasse qui a commis un larcin rampe devant son maître qui l'a surpris.

Le chien de garde ne perd pas le souvenir et se venge à occasion des coups qu'il a reçus étant à la chaîne, c'est-à-dire dans l'impossibilité matérielle, soit de fuir, soit de se mettre sur la défensive.

Digitized by Google

Les mauvais traitements rebutent le bœuf, le mulet, l'âne, le chameau.

Il ressort de ces premières considérations que les mobiles qui concourent à la création du droit, c'est-à-dire l'intelligence, la volonté et ce que les Romains appelaient l'*ars æqui et boni*, ne se rencontrent pas nécessairement (bien loin de là) dans tous les membres des sociétés humaines et que les plus déshérités sous ces rapports, quoiqu'à peine au-dessus de maints groupes d'animaux, n'en sont pas moins investis de la personnalité civile. Cette personnalité, le droit positif actuel, pas plus que le droit romain, ne la fait dépendre de l'aptitude de l'individu à le comprendre, à le raisonner, à l'édicter.

Que si l'on envisage le droit, non dans son acception scientifique et en tant que *jus* proprement dit, mais dans les attributs, dans les *jura* qu'il confère, bien plus étroite et impressive apparaît la comparaison que nous avons établie entre les bêtes et les humains privés de raison. Ceux-ci, répétons-le, jouissent de certaines garanties que des mandataires spéciaux ont le devoir de sauvegarder. Et si prévoyant se montre le législateur en ce point qu'il se soucie de l'enfant avant même qu'il soit sorti du sein de sa mère et dès qu'il est conçu ; il est réputé né quand il s'agit de ses intérêts. Par l'effet de cette fiction, cet être rudimentaire est sujet du droit.

Or, si l'on dénie aux bêtes un droit dérivant de leur nature et de leurs qualités propres, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'elles soient sans droits, car il dépend de l'homme de les doter de certaines immunités légales et de se lier en quelque sorte vis-à-vis d'elles.

Cette faculté unilatérale, la législation moderne, comme nous l'avons vu, l'applique dans une mesure restreinte et sanctionne ses règles prohibitives par des pénalités qui varient de pays à pays. Elle dénote une récurrence dont j'ai déjà signalé les symptômes en faisant allusion à l'universelle confraternité primitive.

Les civilisations anciennes en effet reconnaissaient positivement des *droits* aux animaux, comme le constate textuellement Ulpien en rattachant le *jus* qui les spécifiait à un enseignement donné par la nature à tous les êtres animés (1).

(1) I, 1, § 3. *Dig. de justitia et jure.* 1, 1. *Inst.*, I, 2.

Digitized by Google

Et sans remonter si haut, ne relève-t-on point qu'au moyen âge des peines graduées étaient souvent prononcées contre les bêtes coupables de certains méfaits, comme si elles avaient la responsabilité juridique? (1)

Sans doute et je le marquais dans les pages précédentes, la condition légale des bêtes est singulièrement bornée dans les biens négatifs qu'elle comporte et ce serait rêver que d'imaginer, même dans les prévisions lointaines d'un Lubbock, une restauration de ce *jus* antique que rappelait le jurisconsulte romain. La bête restera toujours bien au-dessous du *genus homo*, de même que, toute proportion gardée, la condition légale des sauvages mis en tutelle par une nation civilisée reste notablement inférieure à celle des ressortissants de cette nation. En ce siècle d'expansion coloniale, les Européens ne se réservent-ils pas partout dans le domaine du droit des facultés incomparablement plus étendues que celles concédées aux tribus indigènes ?

Pour le présent, l'animal n'est réellement préservé que dans l'ordre des sensations physiques et même on ne lui reconnaît pas ce droit à l'existence que j'expliquais à l'instant par l'instinct de conservation. Une loi fatale en effet oblige l'homme né carnivore ou plutôt pantophage à se nourrir de la substance des animaux ; c'est pour lui une nécessité générique à laquelle il est d'autant plus naturel qu'il obéisse que le monde des êtres lui est effectivement soumis. Il y a d'ailleurs des animaux qu'il faut détruire, soit parce qu'ils ont en eux-mêmes une vertu nocive, soit parce que leur multiplication sans limite serait un fléau.

Mais si l'animal par un sort inéluctable ne peut être absolument épargné dans sa vie, il est légitime qu'il le soit du moins et le plus qu'il se peut dans son émotivité naturelle qui lui est commune avec l'homme et cette immunité lui est due, elle constitue pour l'homme dans sa portée étroite une obligation à peine moins stricte que la sauvegarde assurée à ses congénères inconscients. Car, je le redis en le précisant, les ménagements dont il s'agit ont leur raison d'être dans la similitude relative du caractère affectif des bêtes et de l'homme,

(1) Des répressions de ce genre se produisent même de nos jours dans certains pays slaves tels que la Russie, le Montenegro, l'Esclavonie.

Digitized by Google

similitude qui se manifeste à la fois dans l'ordre matériel et immatériel.

Le droit humain dans son développement graduel nous offre de nombreux exemples de garanties légales acquises à maintes catégories d'individus qui n'en possédaient aucune.

Ainsi il n'existait pas dans l'antiquité d'association morale des peuples fondée sur la reconnaissance de certains principes généraux indépendants des traités publics. Les Grecs et les Romains considéraient les étrangers comme ennemis, c'est-à-dire comme des entités dépourvues de droits (1) et si parfois des rapports juridiques se substituaient à cet état d'hostilité permanente, c'était en vertu de pactes spéciaux dictés par des intérêts de circonstance (2).

Ces mœurs barbares toutefois n'excluaient point tout commerce avec l'étranger dans l'ordre des relations privées; elles se conciliaient même avec l'*hospitium* qui créait entre personnes de nations différentes des liens analogues à ceux résultant du *patrocinium* proprement dit. A la longue l'*hospitium* prit un caractère public et l'*hospes* acquit certains droits dans l'État dont il n'était pas citoyen.

Aujourd'hui tous les étrangers, à quelque société humaine qu'ils appartiennent, jouissent de la protection des lois nationales dans leurs personnes et dans leurs biens.

Autrefois les prisonniers de guerre étaient hors la loi et ceux qui avaient la vie sauve devenaient des esclaves.

De nos jours le soldat qui tombe entre les mains ennemies n'a pas seulement au sens propre du mot le droit sacré de vivre; assujeti à un internement temporaire qui n'implique aucune idée de pénalité, il est entretenu et soigné aux frais de l'État qui l'a momentanément en son pouvoir.

Il fut un temps où la femme était comme un objet de propriété et se distinguait à peine des animaux domestiques. Les enfants se trouvaient à ce point dépendants de la puissance paternelle que le père en usait comme d'une chose et disposait

(1) *Cum aliegenis, cum barbaris æternum omnibus Graecis bellum est eritque* (Liv. *Hist.* XXXI, 29). *Adversus hostem æterna auctoritas esto* (Loi des XII Tables), maxime reproduite dans le code Justinien (L. 5. § 2. L. 24, *Dig. de capt.*, L. 118, *Dig. de verb. significatione*).

(2) Les Grecs appelaient συσπονδοι les étrangers avec lesquels des pactes avaient été conclus. Les autres étaient qualifiés de εκτπονδοι ou proscrits.

Digitized by Google

de leur vie. Dans les conditions présentes, la femme, à part certaines restrictions politiques et d'état civil, est socialement l'égale de l'homme et quant à l'enfant, la législation commune en fait pour ainsi dire un être sacré.

L'esclave était une *res* et non une *persona*. Juvenal va jusqu'à mettre cette question dans la bouche d'une femme qui voulait faire crucifier l'un de ses gens : « un esclave est-il un homme » ? Plus tard l'Empire changea la qualité de chose appliquée à l'esclave en dépouillant le maître de son droit de mort et en autorisant l'inférieur à se prévaloir de cette émancipation partielle.

C'est l'honneur de ce siècle d'avoir hautement condamné l'esclavage au nom des principes d'humanité et de morale universelle. En pays civilisé il n'y a plus de propriété de l'homme sur l'homme.

N'assistons-nous point en ce qui concerne les animaux à une transformation ou, si l'on veut, à la première phase d'une évolution analogue à celles qui ont successivement relevé la condition de l'étranger, celle du prisonnier de guerre, de la femme, de l'enfant et de l'esclave ?

Et si, cherchant à s'expliquer une tendance manifeste des temps actuels, on refléchit aux causes de l'intérêt de plus en plus général dont le bien être des animaux est l'objet, ne reconnaît-on pas tout d'abord que cette naissante sollicitude est la conséquence directe des progrès réalisés dans le domaine des sciences naturelles ? Aujourd'hui l'homme se rend mieux compte des phénomènes divers qui révèlent, si non encore l'unité des êtres, du moins leurs communes lois ; il s'affranchit peu à peu des préjugés nés d'un étroit esprit de système ; il a une vue plus pénétrante des affinités de toutes les créatures animées, de l'identité relative de leur constitution physique, intellectuelle et morale et cette connaissance nouvelle l'induit à une sorte de réhabilitation qui tend à rapprocher de lui et à épargner les espèces inférieures, victimes ordinaires de sa brutalité.

Epris à leur égard de compassion, de mansuétude et jusqu'à un certain point d'équité, il se croit tenu à certains devoirs envers elles (1) et sa conscience lui dit que malmener inutile-

(1) Dans maintes écoles publiques, en Angleterre par exemple, l'on a introduit

Digitized by Google

ment les bêtes, les traiter avec cruauté est un acte *immoral.*

Ici les opinions se partagent et comme le droit essentiellement imparfait de l'animalité ne répond encore que vaguement à l'idée d'une discipline particulière, ce désaccord n'a rien que de naturel.

Les uns se disent de prime abord que les bêtes n'ont pas été originairement vouées à la servitude humaine, qu'elles existaient bien avant que l'homme eût atteint, suivant l'hypothèse évolutionniste, le terme de ses transformations organiques. Ils estiment, et d'après l'exposé qui précède ce seraient les plus logiques, que les bêtes doivent être protégées pour elles-mêmes, que sans en faire des personnes proprement dites, on ne saurait les assimiler absolument à des choses et qu'elles ne trouvent pas dans la législation une sauvegarde suffisante.

Les autres voient avant tout dans les lois tutélaires actuelles l'intérêt humain, c'est-à-dire qu'à leurs yeux ces lois ont essentiellement pour but de proscrire des procédés qui blessent le sentiment moral de l'homme et peuvent avoir pour effet par leur fréquence et par leur impunité de nuire à son perfectionnement (1).

Ceux-là trouvent satisfaction dans cette disposition particulière de certains codes qui n'édictent de peine que pour les brutalités publiques ou ayant causé du scandale.

L'on pourrait objecter à ces défenseurs de la morale utilitaire que cette condition semble autoriser les cruautés perpétrées à huis clos, faits non moins condamnables devant le for intérieur que les violences commises devant témoins.

Au fond, s'ils jugent que les traitements abusifs infligés aux bêtes sont pour l'homme un spectacle démoralisant, ce en quoi leurs adversaires ne les contredisent pas, c'est par la même raison qui justifie ces derniers et cette raison, maintes fois énoncée au cours de cette étude, émane du fait que les bêtes sont sensibles comme l'homme, qu'elles lui ressemblent

dans le programme de l'enseignement un cours spécial sur « les devoirs de l'homme envers les animaux ».

(1) Tel est notamment le point de vue d'un homme d'Etat français (Waldeck Rousseau) qui a dit : la loi (sur la tauromachie) ne procède pas d'un sentimentalisme exagéré, mais du légitime souci de la dignité des mœurs publiques et de cette pensée juste que certaines exhibitions sont plus propres à éveiller les instincts cruels qu'à stimuler le courage et le mépris du danger ».

Digitized by Google

dans leur consitution organique et qu'il est juste qu'elles soient respectées, sinon absolument dans leur vie, du moins dans leur émotivité corporelle et dans leur santé.

Tel est l'argument capital sur lequel repose la thèse qui fait l'objet de cet essai. Véritable *criterium* qui, suivant la doctrine aristotélique renouvelée par de puissants génies modernes, se déduit du but même de la nature, il implique l'idée d'une communauté autre que celles qui partagent l'humanité, autre aussi que celle qui la comprend toute entière et je fais ainsi allusion aux trois organismes sociaux représentés par la nation, par l'ensemble des nations civilisées et par le genre humain.

Nervi en janvier 1898.

Ed. Engelhardt,
Ministre plénipotentiaire.

Digitized by Google

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

LE BUDGET ET LES LOIS DE FINANCES DE 1898

SOMMAIRE. — 1. Observations générales. — 2. Le dégrèvement des petites cotes foncières et les charges de l'agriculture. — 3. Réforme de la taxe militaire. — 4. Les voitures automobiles et les vélocipèdes. — La taxe sur les opérations de bourse et la réorganisation du marché financier. — 6. Diminution de l'intérêt des cautionnements. — 7. Les impôts perçus sur les Compagnies d'assurances. — 8. Les augmentations d'impôts sur les valeurs mobilières.

1. OBSERVATIONS GÉNÉRALES. — On n'a pas souvenir d'un budget qui ait donné lieu à une discussion aussi longue que celui de 1898. La loi des contributions directes a failli, tout d'abord, subir un ajournement, grâce au dégrèvement de l'impôt foncier, que la commission du budget, le Gouvernement et la Chambre des députés éprouvaient un égal embarras à réaliser. Le 21 juillet 1897, grâce à un amendement providentiel, qui mettait tout le monde d'accord, la loi a pu être promulguée. Quant au budget et à la loi des finances, la discussion en a commencé le 8 novembre 1897 à la Chambre et c'est seulement le 13 avril 1898 qu'ils ont été promulgués. Ces débats d'une longueur inusitée, qui ont nécessité le vote de quatre douzièmes provisoires et qui sans doute se seraient sensiblement prolongés encore si l'ouverture de la période électorale et la crainte d'être supplantés par des concurrents qui avaient l'avantage de se trouver sur les lieux n'eût rappelé les députés dans leurs circonscriptions, a suscité bien des réflexions. Il ne serait pas mauvais qu'on trouvât moyen d'abréger les discussions pour permettre aux Chambres de consacrer leur temps à d'autres besognes, restituer au Sénat le rôle qui lui appartient et que la brièveté du temps dont il dispose rend presque illusoire et mettre un frein aux augmentations de dépenses, qu'une discussion rapide ne laisserait pas à nos représentants le temps de méditer et de proposer.

Il ne serait pas nécessaire pour arriver à ce résultat de changer quoi que ce fût à la Constitution, spécialement d'interdire, comme une partie de la presse et un certain nombre de conseils généraux l'ont demandé, aux députés de proposer dans le cours de la discussion du budget des élévations de crédit ou des crédits nouveaux ; il n'est pas à supposer d'ailleurs que la Chambre donne son consentement à une innovation de ce genre. Il suffirait, au contraire, d'appliquer la Constitution dans sa lettre et dans son esprit. Par cela même que les lois financières sont soumises à une procédure particulière, il est inconstitutionnel de greffer sur elles des interpellations sur la direction de la politique intérieure ou extérieure, sur le déplacement ou la nomination d'un fonctionnaire, sur la création d'un emploi, etc. C'est au président d'une assemblée qu'il appartient d'empê-

Digitized by Google

cher le débat de dévier. A plus forte raison est-il inconstitutionnel de comprendre dans les lois de finances des dispositions qui sont entièrement étrangères aux recettes ou aux dépenses de l'Etat. On comprendra à la rigueur qu'une loi de finances modifie les conditions d'obtention des pensions civiles ou militaires et le calcul de ces pensions. Mais qu'elle introduise un changement dans la loi sur l'assistance médicale gratuite; qu'elle règle le taux du prêt en Algérie; qu'elle organise un cadre de chefs de musiques militaires; qu'elle accorde la personnalité morale à des établissements; qu'elle réglemente la médaille coloniale; qu'elle touche à la police sanitaire, c'est ce qu'on comprend moins. On rencontre beaucoup de ces dispositions parasites dans les 110 articles que comprend la loi des finances. Nous n'avons pas besoin de dire qu'elles ne trouveront pas de place ici. Nous négligerons même les articles d'ordre financier qui n'ont pas un intérêt sérieux et nous choisirons dans les deux lois de 1897 et de 1898 les dispositions qui nous paraîtront soit engager un principe nouveau, soit modifier ou accentuer un principe ancien.

Avant tout, il faut jeter un coup d'œil général sur le budget. Les recettes qui y sont prévues s'élèvent pour la France à 3.380.626.031 francs et les dépenses à 3.359.679.433 francs. Pour l'Algérie les prévisions de recettes sont de 53.487.152 francs et les prévisions de dépenses de 73.738.968 francs. On a donc réussi à diminuer les prévisions primitives (1) et, en même temps, à réduire les dépenses comparativement au budget de 1897, qui lui-même se montait à un chiffre inférieur à celui de 1896; les différences sont d'ailleurs insignifiantes; le budget de 1898 n'est inférieur en dépenses prévues au budget de 1896 que de 34 millions (2).

Ce résultat est insignifiant en apparence; cependant le budget de 1898 réalise de notables améliorations.

Le budget extraordinaire a presque disparu; il s'élevait à 369 millions en 1888, aujourd'hui il n'est plus que de 85 millions, la plus grande partie en ayant été peu à peu absorbée dans le budget ordinaire.

L'amortissement, qui, dans une mesure malheureusement insensible, a reparu dans les derniers budgets, continue à se montrer, mais toujours d'une manière insignifiante, dans le budget de 1898. Les obligations à court terme, qui viendront à échéance en 1898 pour 64.320.000 francs, ne seront renouvelées que jusqu'à concurrence de 34.320.000 francs. En ajoutant cet amortissement à celui qui résultera du remboursement régulier d'une portion de 3 p. 100 amortissable, on arrive à un total de plus de 98 millions.

Ce résultat est d'autant plus notable que le budget de 1898 engage des dépenses nouvelles ou fait le sacrifice de recettes importantes : dégrèvement — dont nous parlons plus loin — de 25.800.000 francs sur l'impôt foncier, participation de l'Etat à l'Exposition de 1900 (6 millions), première annuité de 31 millions pour les constructions navales, réduction de la taxe sur les vélocipèdes, de la taxe militaire, etc. (3).

(1) V. notre chronique de mai-juin 1897, p. 485.
(2) V. notre chronique de mai-juin 1897, p. 485.
(3) La Chambre avait également réduit certains droits de patente; mais les dispositions vo-

Digitized by Google

Il a été obtenu en partie par une diminution prévue dans le chiffre des garanties d'intérêt versées par l'Etat aux compagnies de chemins de fer. En 1895, elles atteignaient 96.800.000 francs, en 1896, 78.300.000 francs, en 1897, 55.230.000 francs. Elles ne sont plus prévues au budget de 1898 que pour 38 millions. Non seulement la compagnie du Nord, qui n'a depuis les conventions de 1883 rien réclamé à l'Etat, persiste dans cette ligne de conduite, mais la compagnie de Lyon ne fait plus appel à la garantie et même est entrée dans la voie des remboursements, elle a remboursé à l'Etat six millions en 1897, et on compte qu'elle lui remboursera huit millions en 1898. La compagnie d'Orléans est également sur le point de cesser de recourir à l'Etat, elle ne prévoit en 1898 qu'une demande de 677.000 francs. Le surplus de la garantie est réparti entre les compagnies du Midi pour 8.965 000 francs, de l'Est pour 7.298.000 francs, de l'Ouest pour 16.060.000 francs.

On a le droit de supposer que la diminution des garanties d'intérêts se maintiendra, et même s'accentuera encore. Au contraire, le supplément de ressources de 16 millions qu'on compte trouver dans l'élévation du produit des douanes, résultant du déficit constaté dans la récolte des blés, est accidentel, et il faudra l'année prochaine chercher d'autres recettes pour subvenir aux dépenses ou aux diminutions de recettes introduites dans le budget et qui sont destinées soit à se perpétuer indéfiniment comme le dégrèvement de l'impôt foncier, soit à se prolonger pendant plusieurs années comme les frais des constructions navales.

On a fait enfin des remaniements d'impôts que nous apprécierons plus loin.

2. Le dégrèvement des petites cotes foncières. — Les charges de l'agriculture (1). — La conduite du Gouvernement dans le dégrèvement des petites cotes foncières n'est pas sans présenter quelque analogie avec celle que tous nous observons quand nous nous trouvons dans la nécessité de faire l'un de ces cadeaux de noces ou d'anniversaire que le Code civil désigne sous le nom de présent d'usage. Nous commençons par délibérer sur la somme qu'il nous plaira de dépenser et nous ne réfléchissons qu'ensuite sur l'emploi que nous en ferons.

Le Gouvernement a pensé qu'il était opportun de faire à l'agriculture un don de 25 millions : ce don consistait, suivant le projet primitif, dans l'abandon aux communes d'une partie des ressources procurées à l'Etat par l'impôt foncier des propriétés non bâties. Quant à la destination que les communes donneraient au produit de cette libéralité, le Gouvernement s'en souciait peu, pourvu que l'agriculture en fût soulagée. A la vérité, le projet imposait un emploi déterminé aux communes ; mais la résignation avec laquelle le Gouvernement a, sur ce point, lâché pied à la première attaque, démontre la faible importance qu'il y attachait.

tées sur ce point ont été disjointes, par le Sénat, de la loi des finances. Les plus importantes d'entre elles réduisaient les droits dus par les petits commerçants. En revanche, on prononçait aussi des augmentations de droits, notamment à la charge des grands magasins. Chambre, séances des 10 et 11 mars 1898.

(1) Loi du 21 juillet 1897, art. 1er.

Digitized by Google

Est-ce avec les excédents budgétaires qu'on a gratifié les agriculteurs ? Il n'y a pas, hélas ! plus cette année que les précédentes d'excédents budgétaires à prévoir ; le fonds commun des contribuables a payé les frais de la libéralité et nous montrerons que le montant n'en a pas été obtenu par les procédés les plus heureux.

Tout au moins est-il juste de constater que, dans sa conception primitive, le don fait aux communes allait sans surcharge directement imposée aux contribuables. Le projet de réforme des contributions directes déposé par le ministère actuel, le 4 juin 1896, et qui a échoué pour des causes que nous avons eu l'occasion de signaler (1) élevait à 4 1/2 p. 100 le taux de l'impôt foncier sur les propriétés bâties, lequel est aujourd'hui de 3,20 p. 100. Les 19 millions que cette élévation devait donner, d'autres ressources provenant d'une transformation, contenue dans le même projet, de l'impôt des portes et fenêtres et de l'impôt mobilier, avaient permis au Gouvernement de faire à l'agriculture d'alléchantes promesses, et quoique les ressources espérées aient fait défaut, le Gouvernement a cru devoir exécuter ses engagements.

Il n'a pas été, nous le savons, guidé par des considérations électorales. Il a cru simplement que l'agriculture avait besoin de sa sollicitude.

Les marques de cette sollicitude ont été abondantes depuis quelques années : la prime d'exportation aux sucres, la surtaxe et la prohibition des vins artificiels, l'annihilation des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, les primes à la sériciculture et à la culture du lin et du chanvre, les taxes prohibitives établies sur l'importation du blé, — et qu'un récent décret vient d'abolir momentanément, mais sans grand dommage pour les agriculteurs, déjà dessaisis depuis longtemps de leur récolte (2),

(1) V. notre chronique de mai-juin 1897, p. 484.

(2) V. *La hausse du blé et les tarifs douaniers*, dans notre chronique de nov.-déc. 1897, p. 476. Le Gouvernement ainsi que nous l'avons dit, a jugé inutile d'intervenir tant que le prix du blé n'atteindrait pas 30 fr. par quintal ; les statistiques que nous avons reproduites (p. 479), montrent qu'avant la fin de l'an dernier, ce prix avait été touché. Comme les Etats-Unis seuls avaient un important excédent de récolte (*Ibid*, p. 477) et subvenaient pour la plus grande partie au déficit de la nôtre, la guerre hispano-américaine, moins par l'entrave qu'elle apportait aux importations que par la panique dont elle a été la cause, a fait immédiatement hausser les cours, ils se sont élevés jusqu'à 32 ou 34 fr. Un décret du 3 mai 1898, a suspendu la perception du droit de douane du 4 mai au 1er juillet 1898 (*Journ. off.* du 4 mai, p. 2937 et 2938), cette dernière date est approximativement celle de la prochaine récolte ; on a voulu, en la fixant, éviter que les agriculteurs ne fussent sérieusement lésés par l'application du décret ; on a pensé qu'ils ne le seraient pas dans les conditions où le décret est intervenu, la plus grande partie de la récolte précédente étant écoulée déjà et les déficits de la plupart des récoltes étrangères garantissant notre marché contre l'invasion de leurs produits. Ce décret a été suivi d'un autre décret du 4 mai 1898 (*Journ. off.* du 8, p. 3009 et 3010), qui conformément à l'art. 14 de la loi douanière du 11 janvier 1892. fait subir une réduction proportionnelle aux droits sur la farine et sur le pain, du 5 mai au 1er juillet 1898. L'effet du décret a été presque nul ; les prix se sont réduits pendant quelques jours puis se sont élevés à nouveau. Le 13 mai (*Journ, Off.* du 23, p. 3267) le blé valait à Paris, 31 fr. 60 le quintal, tandis qu'à la date du 6, il était descendu à 29 fr. 60 (ce qui constituait une diminution de 3 fr. sur les prix du 30 avril ; mais, comme sur la plupart des marchés étrangers la hausse, dans le même intervalle du 6 au 13 mai, a été beaucoup plus forte, on doit reconnaître que le décret a eu l'effet, tout au moins, d'enrayer cette hausse en France. Nous n'avons pas à discuter ici la légalité du décret ; elle nous paraît extrêmement contestable. La loi du cadenas est hors de cause ; elle n'autorise d'ailleurs, le pouvoir exécutif qu'à relever les droits. La loi du 29 mars 1887 donnait, il est vrai, au président de la République, la faculté de suspendre le droit de 5 fr. qu'elle établissait sur l'importation des blés... : « suspendre les effets *de la présente loi* ». Mais à cette loi s'est substituée celle du 27 février 1894, qui

Digitized by Google

— la loi du cadenas, d'autres mesures douanières venant atteindre peu à peu toutes les matières premières, jusqu'alors indemnes, — nous n'en finirions pas si nous voulions tout énumérer, — témoignent de l'intérêt que les Chambres, sous une habile direction, ont prodigué à l'agriculture. Comme cet intérêt se traduit par des décharges d'impôts, que ces décharges sont compensées par des surcharges imposées à d'autres, il n'est pas inutile d'examiner sommairement si, comme on ne cesse de le répéter devant l'autorité législative, il est exact que l'agriculture soit une « grande sacrifiée », qu'elle acquitte une trop forte part des dépenses publiques, que l'impérieuse justice commande de la soulager : il ne s'agit pas seulement de savoir si tout ce qui vient d'être fait pour les cultivateurs est équitable, mais surtout de se demander si la voie dans laquelle on s'est engagé et dans laquelle on se glorifie de persévérer est la bonne.

On a dit que l'agriculture paye 27, 37, 41 p. 100 même d'impôts. Où va-t-on chercher cette proportion ?

Le plus important des impôts qui pèsent sur l'agriculture est l'impôt foncier. Créé en 1791, cet impôt a, pour les propriétés non bâties, obtenu dix dégrèvements sur le principal, antérieurement à celui qui vient de lui être accordé. Dans le même espace de temps, tous les autres impôts directs n'ont cessé d'augmenter. Au budget de 1897, la contribution foncière des propriétés non bâties figurait pour 118.635.214 francs, celle des propriétés bâties pour 80.971.563 francs. Au budget de 1898, grâce au dégrèvement réalisé par la loi des contributions directes, la propriété non bâtie ne paye plus que 92.827.980 francs, les propriétés non bâties sont présumées devoir donner 80.971.563 francs. Nous ne nions pas que la propriété non bâtie est un peu plus lourdement grevée en apparence que la propriété bâtie. En principal la première payait en moyenne, avant la réforme de 1897 (c'est, on le sait, un impôt de répartition), 4,49 p. 100 (1); la seconde ne paye que 3,20 p. 100, depuis que la loi du 8 août 1890 a donné à la taxe établie sur elle le caractère d'impôt de quotité. Le revenu net imposable de la propriété non bâtie était, en 1893, de 2.645.505.565 francs. La réduction de 25.800.000 francs, ordonnée par la loi de 1897, équivaut donc à un dégrèvement d'environ 1 p. 100, et la propriété non bâtie ne paye plus aujourd'hui, officiellement, que 3,49 p 100 en moyenne. Ce chiffre, on le voit, ne s'éloigne guère de celui qui représente la quotité d'impôt payée par la propriété bâtie. Mais il faut ajouter que les centimes additionnels sont moins élevés dans les communes rurales que dans les villes, les dettes y sont moindres, les dépenses aussi, des ressources spéciales notamment l'impôt des prestations) leur appartiennent. Il ne faut pas oublier non plus que les propriétés bâties payent seules l'impôt des portes et fenêtres qui s'élève en principal à 59.717.140 francs, c'est-à-dire à plus de 2,30 p. 100 de leur revenu. D'autre part, ce simple fait que l'impôt des propriétés non bâties est de répartition et l'impôt des propriétés bâties de quotité est de nature à aggraver très rapidement la taxation des secondes

porte le droit à 27 fr. et ne mentionne plus cette faculté. Ajoutons que la loi de 1887 oblige le Gouvernement à faire ratifier sa décision, aussitôt après leur réunion, par les Chambres, ce qui n'a pas été fait.

(1) *Evaluation de l'administration des contributions directes*, 1893, p. 25.

Digitized by Google

vis-à-vis des premières ; un impôt de quotité s'augmente de lui-même avec la valeur de la matière imposable, tandis qu'un impôt de répartition reste stationnaire, et l'on sait que la valeur des immeubles s'augmente sans interruption ; il y a eu, à cet égard, dans ces dernières années, un ralentissement en ce qui concerne les propriétés non bâties ; mais aujourd'hui, dans la plupart des régions, la valeur de la propriété rurale reprend sa marche ascendante ; et c'est encore une raison pour dire que la proportion de 3,49 p. 100 est supérieure au taux véritable de l'impôt.

Tout ceci montre que, dans son premier projet, le ministre des finances n'avait pas suivi les principes de la justice absolue en élevant, au profit des propriétés non bâties, à 4,50 p. 100 l'impôt des propriétés bâties, qui étaient, avant même la réforme de 1897, beaucoup plus lourdement taxées que les propriétés non bâties ; à ce point de vue, il n'y avait aucune raison de dégrever ces dernières.

On ne parvient pas à légitimer davantage le dégrèvement si on compare le sort fiscal des paysans agriculteurs à celui des habitants des villes.

Le paysan vit de sa terre, le citadin vit de ses valeurs mobilières, de ses bénéfices professionnels, de ses salaires.

Or la terre, en y comprenant les centimes additionnels, n'acquitte pas en moyenne plus de 5 p. 100 de son revenu à titre d'impôt foncier (1). On ne peut pas fixer, même d'une manière approximative, le taux de l'impôt des patentes proportionnellement au revenu, mais nous serions bien surpris, s'il ne dépassait pas ce chiffre de 5 p. 100. Quant aux valeurs mobilières, la taxe qu'elles acquittent est démesurée, droit de 4 p. 100 sur le revenu, droit annuel de timbre de 6 cent. p. 100 sur le capital, soit, si l'on fixe le revenu à 4 p. 100 du capital en moyenne, de 1,50 p. 100 sur le revenu (et nous ne tenons pas compte de ce que ce droit est calculé sur la valeur nominale, plus souvent supérieure qu'inférieure à la valeur réelle), droit annuel de transmission de 20 cent. p. 100 (2) sur le capital, soit de 5 p. 100 sur le revenu. Les porteurs de valeurs étrangères ne payent qu'une partie de ces taxes, mais ils acquittent toutes celles qui grèvent leurs titres dans le pays d'émission.

Ce n'est pas tout : les contributions indirectes qui frappent certains objets, lesquels comptent parmi les plus nécessaires, sont plus élevées à la ville qu'à la campagne ; les droits d'octroi n'existent guère dans les communes rurales.

Quelques grandes sociétés, dont le capital consiste en valeurs mobilières, indiquent dans leurs rapports annuels le chiffre presque fantas-

(1) On comptait 6 p. 100 avant la réforme de 1897. V. la discussion qui s'est engagée à la Société d'économie politique, le 5 oct. 1896, *Journal des économistes*, 15 oct. 1896, p. 88.

(2) Pour les titres nominatifs, le droit est de 50 cent. p. 100, payable à chaque transmission. Nous devons reconnaître que les immeubles acquittent, lors de chaque transmission, un droit plus élevé : 6 fr. 875 p. 100, quoiqu'il faille ajouter que cet impôt est, surtout pour les propriétés rurales, considérablement diminué par les fraudes de toute nature (dissimulation de prix, ventes déguisées sous forme de mandats, etc.) ; mais il est difficile de déterminer la proportion sur laquelle un droit accidentel pèse sur le revenu annuel ; en tout cas, les valeurs mobilières n'y échappent pas complètement, les immeubles achetés par une société payant le droit de vente, qui se traduit par une diminution du revenu des actions ; et, comme on peut en dire autant de toutes les taxes (impôts indirects, patentes, portes et fenêtres, etc.), payés par elle, il y a là une large compensation de la différence entre les droits de mutation immobilière et le droit de transmission des valeurs mobilières.

Digitized by Google

tique des impôts qu'elles payent à l'Etat. La Société Générale a distribué, en 1895, 3 millions de dividendes et payé 1.017.930 fr. 31 d'impôts, soit 33 p. 100. Les Compagnies d'assurances versent plus d'impôts à l'Etat qu'elles ne payent de dividendes. Une voiture de place à Paris appartenant à la Compagnie des petites voitures lui rapporte net 236 fr. 87 et l'oblige à payer 824 fr. 74 de taux.

On peut sans doute objecter qu'une partie de ces taxes pèse indirectement sur les cultivateurs, qu'ils acquittent une fraction des droits d'octroi ou d'entrée par les entraves qne ces impôts mettent à la vente de leurs marchandises. Mais, si l'on veut faire entrer en jeu l'insoluble question de la répercussion des impôts, nous répondrons que, plus sûrement encore, le consommateur, — commerçant, ouvrier ou propriétaire de valeurs mobilières, — acquitte la taxe foncière des propriétés non bâties, en partie du moins, le cultivateur la faisant entrer dans le prix de la vente de ses produits.

Et nous ne tenons pas compte des primes attribuées à certaines denrées agricoles, ni des indemnités de plus en plus considérables dont l'allocation suit les sinistres agricoles, et dont le porteur de titres avariés n'oserait certes pas réclamer l'équivalent.

Il faut, hélas! chercher d'ailleurs la raison qui explique le projet de dégrèvement et, en même temps que lui, tous les dégrèvements qui l'ont précédé. Si on a réussi à faire de l'impôt sur les propriétés bâties un impôt de quotité, ce résultat, désirable selon nous, n'a pas encore été atteint pour l'impôt des propriétés non bâties; tout le monde sait que les inégalités qui sont la conséquence de tout système de répartition sont aussi le motif pour lequel ce système est si difficile à modifier; toutes les fois qu'est publiée la nouvelle évaluation qui précède les projets de réforme de cette nature, les départements, les communes, les individus qui bénéficient de l'inégalité font entendre de bruyantes réclamations et, pour y mettre un terme tout en écoutant les plaintes des personnes ou des collectivités surchargées, on réduit l'impôt foncier soit d'une manière générale, soit au profit de ces dernières. C'est ainsi que s'expliquent les dégrèvements périodiques dont bénéficie la propriété foncière et dont la propriété non bâtie est, depuis que l'impôt des propriétés bâties est de quotité, seule appelée à profiter; telle a été notamment la destination du dernier dégrèvement de 15 millions voté en 1890 sur l'impôt des propriétés non bâties. Il existe aujourd'hui des communes où le taux moyen de l'impôt des propriétés non bâties est de 19 cent. p. 100, et d'autres où il est de 19 fr. 34 p. 100; si l'on ajoute qu'entre les habitants d'une même commune il y a aussi d'inévitables inégalités, et que par conséquent, certaines propriétés sont imposées au-dessous du premier chiffre, d'autres au-dessus du dernier, la constatation suivante s'impose : *certains propriétaires ruraux payent une taxe foncière cent vingt ou cent cinquante fois plus élevée que d'autres*.

C'est en présence de cette situation que l'agriculture s'est vu octroyer

(1) Société d'économie politique, *loc. cit.*

Digitized by Google

une somme annuelle équivalente à cinq pour cent en principal du contingent de l'impôt foncier (1) sur les propriétés rurales (25.804.750 fr.) (2).

Ceci fait, il restait, d'une part, à régler l'emploi de la libéralité, et d'autre part, à trouver les ressources nécessaires.

Sur le premier point, le Gouvernement proposait d'obliger les communes à supprimer la prestation individuelle, et à employer l'excédent des fonds abandonnés à réduire les centimes communaux.

La Commission du budget, s'attachant de moins près aux intérêts des agriculteurs, demandait que les centimes communaux portant à la fois sur les quatre contributions directes fussent d'abord réduits ou supprimés, et que l'excédent, s'il y en avait un, fût employé, au choix des conseils municipaux, de la manière suivante : suppression totale ou partielle de la prestation, acquittement de la contribution personnelle et mobilière due à l'Etat, conformément à la loi du 3 juillet 1846 (3), suppression ou réduction des centimes portant sur les contributions foncière et personnelle-mobilière.

Les propositions du Gouvernement et de la commission encouraient des reproches communs. D'abord, ils faisaient acte de décentralisation en donnant, dans une large mesure, aux conseils municipaux le droit de régler le dégrèvement ; nous savons que cette innovation a trouvé des approbateurs, et que ses promoteurs se sont félicités d'y avoir songé ; mais la décentralisation en matière financière est pleine de dangers : trop rapprochés des contribuables qui les ont nommés, les conseils municipaux reflètent, dans leurs délibérations, l'esprit de la majorité de leurs électeurs ; leurs décisions ne sont donc pas à l'abri du reproche de partialité. En tout cas, si l'on veut la décentralisation financière, pourquoi ne l'organise-t-on pas d'une manière générale ? pourquoi ne fixe-t-on pas, par un retour aux tristes principes de l'ancien régime, la somme d'impôts que chaque commune payera, en laissant à son conseil municipal le soin de se la procurer comme il l'entendra ? pourquoi, à plus forte raison, la répartition des contributions directes entre les habitants n'est-elle pas confiée au conseil municipal, au lieu de l'être à la commission des répartiteurs ? A mesure que nous nous éloignons de la Révolution, nous oublions les raisons qui ont inspiré ses règles financières et, au lieu de nous attaquer aux imperfections de l'œuvre qu'elle nous a léguée, nous ne songeons qu'à faire disparaître les rares principes qui, dans cette œuvre, méritent de rester hors d'atteinte.

Ce n'est pas tout : l'idée d'obliger les communes à atténuer ou supprimer les centimes communaux, — idée plus accentuée dans le projet de la commission que dans celui du Gouvernement, — n'était pas heureuse ; car

(1) Les autres projets du Gouvernement empruntés également au projet d'impôt sur les revenus, qui avait échoué en 1896, avaient aussi pour objet principal de dégrever les cultivateurs : déduction des dettes hypothécaires, remaniement de l'impôt des portes et fenêtres, transformation de l'impôt mobilier en taxe d'habitation. Au total, les communes de moins de 5.000 habitants voyaient diminuer leurs contingents d'environ 50 millions. Les projets dont nous venons de parler ne sont pas venus en discussion avant la fin de la législature.

(2) On annonce aujourd'hui qu'en réalité le dégrèvement n'a pas dépassé 20 millions. cela tient probablement aux restrictions illégales contenues dans le décret d'exécution; V. plus loin.

(3) L'art. 5 de cette loi est relatif au droit de rachat de cette contribution accordé aux conseils municipaux.

Digitized by Google

rien n'empêchait les communes de créer à nouveau, dès le lendemain, d'autres centimes à leur profit, et comme l'état de leurs ressources est le seul obstacle qui les empêche de développer inconsidérément leurs dépenses, n'était-il pas probable qu'elles n'auraient pas hésité à rétablir les centimes communaux que les contribuables, habitués à les voir figurer sur leurs feuilles d'imposition, auraient payés sans trop se plaindre ?

Ce n'est pas tout encore : il eût été fort périlleux d'habituer les communes à l'idée que l'Etat se trouvait prêt, le jour où leurs charges deviendraient trop onéreuses, à les subventionner pour leur permettre de diminuer ces charges. Dans la forme où il se présentait, soit dans le projet du Gouvernement, soit dans celui de la commission, le dégrèvement n'était pas autre chose qu'une subvention accordée aux communes.

Nous n'avons pas fini : l'abandon du quart de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties n'aurait procuré aux communes qu'un soulagement imperceptible. On sait que les communes sont généralement classées en deux catégories, celles qui ont et celles qui n'ont pas plus de 5.000 habitants. Les premières sont les communes urbaines, les secondes sont les communes rurales.

Le total des impôts directs payés par les premières, y compris les centimes additionnels, est de 227.568.000 fr. (1); le principal de l'impôt des propriétés non bâties n'y est que de 6.240.000 fr.; le dégrèvement ne dépassait donc guère 1 million 1/2. Réparti entre tous les contribuables par une diminution des centimes communaux (l'impôt des prestations n'existe guère dans ces communes), le dégrèvement aurait été de quelques centimes par 100 fr.; les petites cotes, c'est-à-dire les plus favorables, ne s'en seraient pas ressenties.

Dans les communes rurales, où la libéralité de l'Etat atteint plus de 24 millions, le projet du gouvernement, en ordonnant d'abord la suppression des prestations, produisait à cet égard des effets utiles, mais pas autant qu'on pourrait le penser. L'impôt des prestations, dans son total, est presque équivalent au dégrèvement ; il se monte à 25.513.235 fr. Mais 19.969 communes seulement sur 36.183, qui demandent une partie de leurs ressources à l'impôt des prestations, auraient pu l'éteindre par les recettes nouvelles mises à leur disposition, les autres ne l'auraient éteint qu'en partie. 1.640 communes n'auraient même pas pu supprimer une seule journée de travail. Quant au projet de la commission, qui exigeait la suppression des centimes communaux, il n'aurait pas eu un résultat sérieux, étant donné le chiffre énorme des taxes dont une médiocre portion devait être supprimée (2).

Le chapitre des critiques n'est pas terminé. Au moins la plupart des dégrèvements antérieurs avaient-ils ce caractère rationnel d'être accordés

(1) Nous nous plaçons, bien entendu, avant la loi de dégrèvement.

(2) Déjà, en 1893, quand il fut question de supprimer en totalité le principal de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, le directeur général des contributions directes fit repousser cette proposition en montrant que le dégrèvement ne dépasserait pas 8 cent. pour les contenances inférieures de 10 ares, 31 cent. pour celles de 10 à 20 ares, 69 cent. pour celles de 20 à 50 ares, 1 fr. 48 pour celles de 50 à 100 ares, et que, en moyenne, pour les 10 millions d'immeubles inférieurs à 2 hectares, le dégrèvement serait de 1 fr. 03 (il y a 10.760.000 cotes de ce genre).

Digitized by Google

aux départements et aux communes plus chargés que les autres. Le dégrèvement proposé par la commission et le Gouvernement consistait simplement à soulager les communes dans une proportion uniforme ; l'inégalité que nous avons constatée entre les communes et les contribuables subsistait ainsi tout entière.

Beaucoup plus simple était le second projet du Gouvernement : accorder simplement le dégrèvement, quitte à statuer ensuite par une loi spéciale sur la manière dont il serait opéré. Quand serait intervenue cette loi spéciale ? à la même époque sans doute, que celle qui doit mettre à exécution la loi par laquelle, en 1892, les deux chambres ont platoniquement supprimé, d'une manière définitive, l'impôt des portes et fenêtres.

La Chambre a préféré employer le montant du dégrèvement à soulager les petits contribuables, et nous l'approuvons hautement. C'était, d'une part, comme nous l'avons montré, le seul moyen d'atteindre un résultat sensible, et, puisque les projets du Gouvernement et de la commission ne faisaient de bien à personne, de favoriser du moins un certain nombre de contribuables. C'était, d'autre part, continuer la poursuite de cette voie heureusement inaugurée par certaines municipalités dans leurs transformations de l'impôt mobilier, et qui consiste à faire entrer,— quoi qu'on ait dit, — la progression dans l'impôt en demandant aux contribuables peu aisés une moindre part de leurs revenus qu'aux riches, tendance encore embryonnaire jusqu'à présent, accentuée, d'une manière d'ailleurs très discutable, par le projet d'impôt général sur le revenu, — invention du parti radical, — et par le projet d'impôt progressif sur les successions,— invention du parti modéré. Grâce à l'insuccès de ces derniers projets, la progression n'existe encore qu'à la base et c'est à la base qu'elle est le plus nécessaire. On arrivera quelque jour à la compléter là où elle existe, et peut-être à la poursuivre jusqu'au sommet.

En partant de cette idée, la loi a supprimé les plus petites cotes, accordé une remise de moins en moins forte à certaines autres cotes, à mesure qu'elle s'élevait jusqu'aux cotes supérieures à 25 fr , lesquelles ne bénéficient d'aucun dégrèvement (1). Comme les petites cotes sont souvent au nom de contribuables qui, dans d'autres communes, possèdent également des propriétés foncières, ou qui, à côté d'une petite fortune immobi-

(1) Elle émane de MM. Flandin et Bozerian.

(2) « Les remises suivantes seront accordées sur la contribution foncière des propriétés non bâties :

Part de l'Etat :

Cotes de 10 fr. et au-dessous, uniques ou totalisées, remise totale.

Cotes de 10 fr. 01 à 15 fr., uniques ou totalisées, remise des trois quarts.

Cotes de 15 fr. 01 à 20 fr., uniques ou totalisées, remise de moitié.

Cotes de 20 fr. 01 à 25 fr., uniques ou totalisées, remise d'un quart.

Ces remises sont accordées aux contribuables français qui en font la demande, en affirmant : 1° qu'ils ne sont pas inscrits au rôle de ladite contribution pour d'autres cotes ; 2° que la part revenant à l'Etat sur la contribution personnelle-mobilière à laquelle ils sont assujettis dans leurs diverses résidences ne dépasse pas 20 fr.

Un règlement d'administration publique déterminera la procédure à suivre pour les demandes en remise.

Quiconque aura sciemment, au moyen d'une fausse déclaration, obtenu ou tenté d'obtenir une remise totale ou partielle de la contribution foncière sera passible d'une amende de 100 à 200 fr., qui pourra être portée au double en cas de récidive ».

Digitized by Google

lière, ont des revenus mobiliers plus ou moins élevés, on a ingénieusement subordonné l'application du dégrèvement à une double condition : le contribuable ne doit pas être inscrit au rôle de la contribution foncière pour d'autres cotes que celles dont le total lui permet de réclamer le dégrèvement, il ne doit pas payer à l'Etat plus de 20 fr. à titre de contribution personnelle-mobilière.

On compte en France 8 millions de propriétaires fonciers (1) : plus de 7 millions seront dégrevés, et, parmi ces derniers, 5 millions seront dégrevés entièrement. Sans doute, pour chacun d'eux, le dégrèvement ne sera pas très important ; mais, est-ce donc insignifiant qu'une réduction de quelques francs, de quelques centimes même, pour un contribuable dont les revenus fonciers sont de 10 ou de 100 fr. et dont les revenus totaux, attestés par la médiocrité de son habitation, sont inférieurs aux nécessités de son existence ? Plus le revenu est faible, plus une diminution proportionnelle de ses charges, et à plus forte raison une diminution progressive, est sensible au contribuable.

On voit à quel point le dégrèvement a changé de caractère et combien la loi votée diffère du projet apporté par le Gouvernement et des modifications qui y avaient été introduites par la Commission du budget. Il ne s'agit plus de protéger l'agriculture, par un dégrèvement dont, au surplus, elle ne se serait même pas aperçue, mais de venir en aide à la classe peu aisée, aux petits contribuables.

L'impôt foncier sur les propriétés non bâties devient ce qu'est depuis longtemps dans les grandes villes, où il a été racheté par un prélèvement sur l'octroi, l'impôt mobilier : resté proportionnel en théorie, il prend à la base un caractère progressif ou, si l'on veut, dégressif, par l'institution d'un système à l'aide duquel, jusqu'à un certain chiffre, le revenu foncier est atteint dans une proportion d'autant plus forte qu'il est plus élevé. C'est un heureux symptôme, et en même temps un moyen de faire pénétrer davantage dans les esprits une idée qui fera son chemin ; c'est, — il faut le reconnaître, — une nouvelle dérogation au principe de l'impôt réel, un nouveau sacrifice au principe contraire, — en tant que principe, — à notre législation, de l'impôt personnel (2).

(1) C'est approximativement le chiffre fourni par l'administration des contributions directes ; d'autres évaluations fournissent un chiffre un peu moindre : mais aucune d'elles, à notre connaissance, ne compte moins de 7 millions 1/2 de propriétaires.

(2) Un décret du 4 déc. 1897 (*Journ. Off.* du 12 janv. 1898, p 234), règle l'application de la loi. Il dispose notamment que : 1° le contribuable qui demande la remise doit déclarer ses nom, prénoms; domicile, nationalité, énumérer ses cotes, inscrites ou non à son compte ; 2° les immeubles non inscrits à son nom n'entrent pas en ligne de compte s'il ne déclare pas qu'il entend réclamer la mutation de cote, s'il fait cette dernière déclaration, il est sursis à statuer sur le dégrèvement ; 3° les immeubles indivis sont attribués à la collectivité des propriétaires et il n'est pas tenu compte des cotes foncière ou mobilière concernant individuellement l'un des copropriétaires ; 4° les cotes se rapportant à des propriétés louées à congément sont attribuées pour trois quarts au foncier et pour un quart au domanier; 5° la déclaration ne peut plus être faite un mois après la publication du dernier rôle des contributions foncière et mobilière entrant en ligne de compte ; 6° la décision du préfet sur la demande en remise peut être attaquée pendant un mois devant le ministre des finances. Le décret détermine également les fonctionnaires auxquelles la déclaration doit être remise ainsi que la formule de la déclaration et contient des dispositions d'ordre intérieur. Nous ne pensons pas que ce décret soit empreint tout entier d'une parfaite légalité ; le pouvoir exécutif n'avait reçu de la loi que la mission de pourvoir à son exécution ; or, il la modifie sur plusieurs

Digitized by Google

Quant aux ressources destinées à payer les frais du dégrèvement, nous les étudions plus loin (1).

3. Réforme de la taxe militaire. — Il faut savoir gré au Sénat d'avoir repoussé la disjonction, proposée par sa commission, des dispositions relatives à la réforme de la taxe militaire. Cette réforme aura pour effet de diminuer de moitié le produit de la taxe, lequel atteignait dans ces dernières années 6 millions. Au prix de quelles injustices, tout le monde le sait. Établie par la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement pour subvenir aux charges nouvelles résultant de l'application de cette loi, la taxe militaire part d'un principe faux, c'est que les dispensés du service militaire doivent acquitter en argent les services que, pour une raison ou pour une autre, ils n'acquittent pas en nature ; c'est une autre formule de l'*impôt du sang*, qualification attribuée d'une manière si irréfléchie au service militaire par le langage populaire ; et c'est une compensation, en tout cas, inexplicable, puisque la plupart des dispensés seront appelés à risquer leur vie, quand le moment viendra, aussi bien que ceux qui, en temps de paix, accomplissent leur service intégral. Au reste, ces dispensés peuvent être rangés en trois catégories : 1° ceux qui sont dispensés en raison de leur profession ou de leurs diplômes ; il se peut que, dans l'application, cette catégorie de dispense soit exagérée ; mais dans son principe, elle se justifie moins par l'intérêt des bénéficiaires que par celui de l'Etat, auquel ils rendent, sous d'autres formes, des services ; 2° ceux qui sont dispensés comme soutiens de famille ou à des titres équivalents ; il est injuste de frapper d'un impôt les citoyens que des raisons de haute moralité dérobent au service militaire ; 3° les infirmes ; comment justifier une taxe qui s'adresse à des personnes hors d'état d'accomplir le service dont cette taxe est réputée à la compensation ? et, ne constitue-t-elle pas pour elles une sorte de pénalité provoquée par une situation dont elles sont, de beaucoup d'autres manières, appelées à souffrir ? Ce ne sont pas seulement 178.400 infirmes, 242.800 dispensés pour raisons de famille qui, pendant dix-neuf ans sont soumis à l'impôt par la loi de 1889 ; ce sont encore, en bien des circonstances, leurs ascendants, auxquels ils sont souvent cependant à charge. On aurait, sans doute, si la situation budgétaire l'avait permis, entièrement supprimé cet impôt (2) ; la commission extra-parlementaire dont les travaux ont abouti à la réforme reconnaissait qu'il constitue « un pur expédient fiscal » et que « les arguments d'ordre philosophique par lesquels on a prétendu le justifier ne s'accordent point avec la réalité des faits ».

Sont désormais exempts de l'impôt, outre les personnes notoirement indi-

points, soit en exigeant des contribuables certaines déclarations qui ne leur sont pas imposées par la loi, soit en les obligeant à former en certains cas, pour bénéficier du dégrèvement une demande en mutation de cote, soit en interdisant aux copropriétaires de faire entrer en ligne, de compte leurs droits indivis dans la propriété commune, soit en réglant d'une manière arbitraire la situation respective du propriétaire et du preneur à l'impôt à congément, soit en organisant le recours, qui est essentiellement contentieux, d'une manière opposée aux principes généraux. V. encore sur d'autres points, la discussion de l'interpellation Cavaignac à la Chambre, 21 janvier 1898, *Journ. off.* du 30 déc., parl., p. 298 et s.

(1) V. *infrà*, in 8°.

(2) V. la discussion au Sénat, 1er avril 1898, *Journ. off.* du 2, p. 548

Digitized by Google

gentes, que la législation antérieure y soustrayait déjà : 1° les soutiens de famille ; 2° les hommes renvoyés en congé pour une autre cause de dispense et les hommes classés dans les services auxiliaires, lorsqu'ils remplissent effectivement des devoirs de soutiens indispensables de famille (la loi règle la constatation de ce dernier point) ; 3° les hommes renvoyés dans leur foyer après un an de service par application de l'article 46 de la loi de 1889, c'est-à-dire dans le but de ramener à l'effectif budgétaire, les nombres d'hommes se trouvant sous les drapeaux.

Les éléments de la taxe restent les mêmes; elle continue à se composer d'un droit fixe de 6 fr. et d'un droit proportionnel ; ce dernier droit est désormais égal à trois fois le montant en principal de la cote personnelle et mobilière de l'assujetti ; il n'était autrefois égal qu'à ce principal ; l'augmentation n'est qu'une faible compensation de la réduction de la durée de la taxe : cette durée, autrefois fixée à dix-neuf ans (époque du passage de l'assujetti dans la réserve de l'armée territoriale) n'est plus que de trois ans (durée du service militaire).

La cote était autrefois, si l'assujetti avait encore ses ascendants au premier degré ou l'un d'eux, augmentée du quotient obtenu en divisant la cote personnelle et mobilière du plus imposé de ces ascendants par le nombre de ses enfants vivants ou représentés ; cette augmentation ne se produira plus que pour le droit proportionnel ; on a pensé avec raison qu'une taxe fixe, qui est une taxe de capitation, doit rester modérée ; le droit fixe ne sera même dû qu'une seule fois par l'ascendant, dans le cas où il est personnellement imposé, quel que soit le nombre de ses fils. Une disposition accessoire porte que le second mari de la mère est considéré comme ascendant du premier degré de l'assujetti.

La réduction du montant des deux taxes proportionnellement au temps pendant lequel l'assujetti a servi dans l'armée active disparaît ; elle a paru inutile dès lors que la durée de l'impôt était réduite à trois ans. Mais, l'impôt n'est pas dû pour celles de ces trois années au 1er janvier desquelles le contribuable est présent sous les drapeaux. Le contribuable est également exempt pour l'année au 1er janvier de laquelle il subit la peine de l'emprisonnement en vertu d'un jugement.

4. Les voitures automobiles et les vélocipèdes. — Les voitures automobiles ont été oubliées — et pour cause — dans les lois (la plus récente date de 1879) qui ont imposé les chevaux et les voitures *attelées*; cependant, dans la pratique, on les assimilait aux voitures. La lacune est désormais comblée et les droits augmentés. Les voitures automobiles à deux places acquitteront les droits établis sur les voitures attelées à quatre roues, c'est-à-dire sur celles des voitures attelées qui sont le plus fortement imposées : 60 fr. à Paris, 50 fr. dans les villes ayant plus de 40.000 habitants, 40 fr. dans les villes qui ont de 20 à 40.000 habitants, 30 fr. dans les villes qui ont de 10 à 20.000 habitants, 25 fr. dans les villes qui ont moins de 10.000 habitants (1); on s'est abstenu seulement de reproduire la dernière caté-

(1) Cette catégorie figurait, avec le tarif de 10 fr., dans le projet du Gouvernement, qui,

Digitized by Google

gorie de villes établie en vue de l'impôt sur les voitures attelées, celles qui comprennent moins de 5.000 habitants, et où le droit est de 10 fr. (1). Les voitures automobiles à plus de deux places payeront suivant la population 110, 90, 75, 60 et 50 fr.

En revanche, les droits sur les vélocipèdes ont été réduits pour la plupart d'entre eux. Ces droits, créés par la loi du 28 avril 1893, étaient de 10 fr. par vélocipède ; il s'y ajoutait 80 centimes pour le fonds de non-valeur et les frais de perception. Désormais, la taxe sera de 6 fr. pour les machines à une place, de 12 fr. pour les machines à deux places et de 6 fr. pour chaque place en plus; les droits seront doublés pour les vélocipèdes et appareils analogues munis d'une machine motrice (2). Ces taxes comprennent les centimes du fonds de non-valeur et les frais de perception. L'évaluation du produit de la taxe, fixée à 3.326.000 fr. dans le projet de budget, n'a pas été réduite, malgré la réforme. On a compté sur l'élévation de la matière imposable et sur les mesures de contrôle, plus efficaces que par le passé. Les vélocipèdes devront être munis d'une plaque de contrôle, sous la sanction de peines de simple police, et qui sera délivrée pour chaque exercice, à partir du 1er mai 1899.

Nous ne savons pas si les fraudes étaient jusqu'alors assez nombreuses et si le contrôle sera assez sévère pour justifier les Chambres d'avoir laissé intacte l'évaluation des produits ; en tout cas, comme ces mesures de contrôle ne sont pas établies dans le cours de l'exercice 1898, une moins-value est, pour cet exercice, certaine.

On ne comprend pas trop, d'ailleurs, la raison de la réduction accordée sans distinction à tous les vélocipèdes à une place ; il est vrai que la baisse des prix a démocratisé le vélocipède, et qu'il sert autant à l'ouvrier pour se rendre à son travail qu'au citoyen riche ou oisif pour ses promenades ; mais il eût été facile d'introduire dans les tarifs des distinctions analogues à celles qui existent pour l'impôt des chevaux et voitures (3). Le député-médecin qui s'est flatté d'économiser un cheval par l'emploi du vélocipède et de « faire, avant déjeuner, ses 40 kilomètres sans être fatigué », paraît avoir emporté le vote de la Chambre, quoiqu'il eût été plus juste de se demander s'il était opportun de diminuer la taxe d'un instrument servant à remplacer un autre objet fortement imposé.

La moins-value aurait été accompagnée d'une autre moins value si on avait, comme quelques-uns le demandaient, augmenté le droit de douane sur les vélocipèdes et pièces de vélocipèdes. Les droits actuels sont de 250 fr. les 100 kilos au tarif général et de 220 fr. au tarif minimum. Une proposition qui n'a pas pu être discutée à temps les élevaient à 600 fr. et 500 fr. ; l'une des propositions qui tendaient à la diminution de la taxe

d'ailleurs, sauf pour les voitures automobiles à deux places dans Paris, adoptait des tarifs plus réduits que les tarifs définitifs.

(1) La loi contient aussi des dispositions transitoires.

(2) Devant cette diversité des tarifs, il a fallu étendre aux déclarations inexactes la pénalité du double établie jusqu'alors en cas d'absence de déclaration.

(3) La Chambre a repoussé un amendement proposé, il est vrai, postérieurement au vote du dégrèvement et qui exemptait très équitablement du droit les vélocipèdes des ouvriers non patentés, leur servant à se rendre à leur travail ou à aller livrer leur ouvrage. On a prétendu que le vote de cet amendement favoriserait la fraude. Il eût été très facile de la rendre impossible.

Digitized by Google

annuelle se contentait de doubler le droit de douane ; elle a, à ce point de vue, été abandonnée par son auteur.

L'argument des partisans du relèvement est que lors de l'établissement du droit, en 1892, les bicyclettes pesaient de 20 à 25 kilos, et que, leur poids ayant diminué de moitié, la taxe douanière est devenue, pour les fabricants étrangers, deux fois moins lourde et leur a permis de faire une concurrence trop active aux fabricants français.

Les statistiques ne sont pas d'accord avec cette dernière affirmation. Les importations de vélocipèdes et pièces de vélocipèdes diminuent (1), tandis que les exportations augmentent (2). De 1892 à 1897, les importations ont baissé de 27 p. 100, les exportations ont augmenté de 600 p. 100. En 1892, les exportations représentaient la dixième partie des importations; en 1897, elles ont dépassé les importations de 30 p. 100. L'industrie du cycle est donc prospère en France. Ce qui fait espérer qu'on n'élèvera pas les tarifs, c'est que cette augmentation, réclamée par les grands fabricants, est combattue par les petits, qui sont obligés de faire venir de l'étranger leurs pièces détachées, les grandes maisons françaises ne les fabriquant que pour elles-mêmes.

5. La taxe sur les opérations de bourse et la réorganisation du marché financier. — Sous une forme anodine en apparence, la loi des finances porte à la prospérité de la coulisse un coup sur la portée duquel les intéressés ne se sont pas trompés. On sait que la loi du 28 avril 1893 a créé sur les opérations de bourse un droit proportionnel de timbre, qui, d'ailleurs, a eu pour principal effet de réduire les transactions, et a été loin de produire les ressources qu'on prévoyait (3). Ce droit était perçu sur les bordereaux d'agents de change, et, quand les négociations avaient lieu par un intermédiaire autre qu'un agent de change, ce dernier devait acquitter personnellement les droits. Désormais, pour les titres cotés, et à partir du 1er juillet 1898, la représentation ou l'indication des bordereaux de change est obligatoire, et c'est seulement pour les titres non admis à la cote officielle que l'intermédiaire doit acquitter personnellement la taxe.

En droit, on sait que le monopole des agents de change pour les titres cotés existe (4), qu'il est sanctionné par des peines criminelles imposées aux intermédiaires qui s'immiscent dans les fonctions d'agents de change, et aussi, suivant la jurisprudence, par la nullité du marché effectué sans l'intervention des agents de change. Mais on sait aussi que, depuis quarante ans, les agents de change avaient renoncé à solliciter des tribunaux l'application des dispositions répressives, et qu'en fait, la nullité du marché était la seule sanction, — très incomplète, car la jurisprudence la subordonne à des restrictions expressément nombreuses,— du monopole des

(1) Importations en 1892, 573.430 kilos ; 394.113 kilos en 1893 ; 520.215 en 1894, 482.234 en 1895, 417.643 en 1896, 429.900 en 1897.

(2) Exportations 97.983 kilos en 1892, 150.540 en 1893, 220.291 en 1894, 208,902 en 1895, 391.230 en 1896, 554.772 en 1897.

(3) V. sur ce dernier point notre chronique de mai-juin 1897, p. 488.

(4) L'article 76 du Code de com. parle des titres *susceptibles d'être cotés ;* mais la jurisprudence entend par là les titres cotés.

Digitized by Google

agents de change. Depuis quelques mois, sous l'influence de la crise que traverse la bourse, et de la diminution de leurs affaires, les agents de change essayaient à nouveau de faire condamner des coulissiers.

Le but de la disposition nouvelle, reproduction d'un amendement présenté par M. Fleury-Ravarin, est double : augmenter les produits de la taxe sur les opérations de bourse et préparer la réorganisation du marché financier en assurant l'exercice du monopole des agents de change. C'étaient déjà ces objets que visait, dans une disposition analogue, le ministre des finances en 1893, et cette disposition n'avait été rejetée que sur la résistance du Sénat, qui n'entendait pas laisser s'introduire dans la loi des finances une solution étrangère au pur droit fiscal.

L'utilité de cette disposition nous paraît des plus problématiques. Au point de vue de la consécration du monopole des agents de change, elle ne crée pas une situation nouvelle, puisqu'elle ne fait que sanctionner les dispositions en vigueur sur la nécessité de l'intermédiaire de ces officiers publics: les effets qu'elle produit seraient résultés, dans une mesure égale, des décisions judiciaires qui, au moment de la promulgation du budget, allaient être rendues sur la demande des agents de change. Au point de vue fiscal, elle nous paraît plus fâcheuse qu'opportune. La fraude qu'on veut éviter est celle qui consistait, de la part des intermédiaires illicites, à diminuer leurs opérations ; obligés de représenter un bordereau d'agent de change, ils seront, cela va sans dire, dans l'impossibilité d'échapper aux droits dus sur les opérations qu'ils auront faites ; mais en quoi se trouvent-ils plus que par le passé matériellement contraints d'acquitter les droits sur les marchés faits illégalement par leur seul intermédiaire et dont il leur plaira de ne pas laisser de traces sur les livres soumis aux investigations du fisc? C'est la seule fraude qu'on ait voulu atteindre, et c'est la seule qu'on n'empêchera pas. Au contraire, les intermédiaires illégaux qui ne se livraient que rarement à cette fraude, — les grandes maisons de coulisse ne l'ont jamais pratiquée, — auront aujourd'hui un intérêt nouveau à les dissimuler au fisc, puisque l'inscription sur leurs livres des marchés illicitement passés par leur entremise n'aura pas seulement pour eux l'inconvénient de rendre exigible le droit de timbre, mais encore celui de les exposer aux poursuites des agents de change, auxquelles, nous l'avons dit, ils échappent en fait jusqu'à présent.

Il aurait d'autant mieux valu qu'on laissât à l'écart cette solution inutile et dangereuse, que sur elle s'est greffée une longue discussion qui n'a abouti à aucun résultat. Cette discussion était relative à une proposition de loi qui supprimait le monopole des agents de change et réservait le privilège de la négociation des effets cotés, avec le titre d'agents de change, à toute personne inscrite sur une liste spéciale avec l'agrément de la chambre syndicale (sauf appel de la décision de la chambre syndicale devant la Cour d'appel), fournissant un cautionnement de 250.000 fr. (1), française, ayant satisfait au recrutement, prouvant sa moralité et son aptitude professionnelle. La corporation des agents de change devait payer au fisc

(1) Ce chiffre paraît n'avoir été fixé que pour Paris ; la proportion ne s'explique pas sur ce point.

Digitized by Google

une redevance annuelle de 6 millions ; elle devait soumettre ses livres au contrôle de la Cour des comptes, elle était responsable des faits de ses membres.

Cette proposition, qui a été repoussée par la Chambre, était à la fois dirigée contre les agents de change et les coulissiers. Aux premiers, elle enlevait leur monopole ; aux seconds, le droit que la tolérance des agents de change et le silence de la loi leur donnait de fonder ou de diriger une maison de coulisse sans avoir à fournir, ni quant à leur capacité, ni quant à leur moralité, ni quant à leur nationalité, aucune justification. Nous n'avons à la discuter qu'avec les projets de réorganisation dont les Chambres doivent être prochainement saisies (1).

6. Diminution de l'intérêt des cautionnements. — La réduction à 2 fr. 50 p. 100 (à partir du 1er avril 1898) des intérêts des cautionnements versés au Trésor, jusqu'alors fixés à 3 p. 100, ne peut qu'être la bienvenue. Le taux de 3 p. 100 a été établi à une époque où l'Etat ne trouvait pas d'emprunteurs se contentant d'un taux inférieur à 5 ou 6 p. 100 ; il avait fixé le chiffre des intérêts des cautionnements à un taux assez bas pour y trouver un bénéfice déguisé. On sait quelles conséquences sont résultées de l'utilité que l'Etat trouvait à multiplier ces cautionnements : il avait cru, dès 1816, devoir rétablir, en compensation de ces intérêts modestes dont se contentaient les officiers publics, le principe de la vénalité des offices, supprimé moins de trente ans auparavant ; il s'était ingénié à multiplier le nombre des officiers publics de chaque catégorie. C'est pour ce mince avantage, disparu depuis longtemps par la consolidation du crédit de l'Etat (il y a eu, sous la Restauration même, des époques où le taux de ses emprunts dépassait à peine 3 p. 100), que nous voyons se perpétuer le principe de la vénalité des offices, principe contestable en lui-même, et qui contribue à l'insuccès ou à l'arrêt de tant de réformes importantes : réforme de l'organisation judiciaire, réforme de la procédure, réforme du régime hypothécaire.

En tout cas, l'Etat, dont la rente 3 p. 100 dépasse sensiblement le pair, et qui trouve, à un taux de beaucoup inférieur, des fonds en compte courant, ne pouvait, sans jouer un rôle de dupe, continuer à servir l'ancien intérêt des cautionnements.

A titre de compensation partielle, la loi des finances adopte la solution suivante : « les comptables de deniers publics et les autres fonctionnaires assujettis à un cautionnement » — le but de cette formule est, sans doute, d'exclure les officiers publics — peuvent, s'ils le préfèrent, fournir leur cautionnement en rentes sur l'Etat au lieu de le fournir en numéraire. Mais, d'une part, le cautionnement doit être de nature uniforme ; d'autre part, la nature du cautionnement ne peut être modifiée pendant la durée des fonctions du titulaire (2).

(1) Des décrets rendus à cet égard depuis que notre article a été écrit et qui figurent au *Journal officiel* du 30 juin 1898, seront étudiés également plus tard.

(2) La loi (art. 56) contient des dispositions transitoires et renvoie à un décret ultérieur pour les détails.

Digitized by Google

7. Les impôts perçus sur les compagnies d'assurances. — Le timbre qui frappe les actes destinés à former titre est, sauf en ce qui concerne les valeurs mobilières et les effets de commerce, calculé suivant la dimension du papier. Mais ce principe, qui est injustifiable (1), subit, en vertu d'une lente solution, de croissantes restrictions. En dehors de celles que nous venons de signaler, et dont une partie est postérieure à la loi fondamentale du timbre, celle qui concerne les contrats d'assurance est fort curieuse à suivre historiquement.

C'est, au début, dans l'intérêt des compagnies d'assurances elles-mêmes qu'on avait soumis leurs polices à un timbre proportionnel, d'ailleurs facultatif. Les compagnies rédigent leur police sur papier libre ; les contraventions étant difficiles à rechercher et les amendes peu élevées, la loi du 5 juin 1880 augmenta l'amende, soumit les polices aux vérifications de la régie, et obligea les compagnies à la tenue d'un répertoire également assujetti à ces vérifications. Comme ces exigences avaient une apparence de vexation, on autorisa les assurances à s'y soustraire en fait (les vérifications restaient possibles, mais, n'ayant plus grand intérêt, devaient devenir peu fréquentes) par une substitution d'un abonnement annuel, de 2 fr. par 1.000 fr. des sommes assurées, au timbre de dimension.

Les compagnies furent rebelles à l'abonnement ; il leur était moins coûteux de se servir du timbre de dimension, qu'elles rendaient peu onéreux par l'écriture microscopique de leurs actes. C'est cette raison que l'on invoqua pour rendre l'abonnement obligatoire, en vertu de la loi du 29 décembre 1884 (2). Il y en avait encore une autre, c'est qu'en réalité le rendement de la taxe proportionnelle était nécessairement plus considérable. La taxe, aujourd'hui, dépasse 8 millions pour les diverses sociétés d'assurances.

En 1891, la Cour de cassation, saisie de la question de savoir si l'abonnement obligatoire s'appliquait aux rentes viagères constituées par des compagnies d'assurances, admit la négative ; elle ne pouvait faire autrement ; une rente viagère n'est pas une assurance. Mais nous faisions déjà remarquer à cette époque que la législation présentait, à ce point de vue, une inconséquence et que cette inconséquence devait disparaître (3). Les raisons qui ont fait substituer pour les assurances le timbre proportionnel au timbre de dimension ont une égale valeur pour toutes les conventions aléatoires faites par ces compagnies ; du reste, on avait déjà songé à l'assimilation en 1884, et si elle n'a pas été consacrée par la loi de la même année, c'est que le Gouvernement avait naïvement cru qu'elle allait d'elle-même.

Elle est désormais proclamée par la loi des finances pour les contrats de rente viagère passés par les sociétés, compagnies d'assurances et tous autres assureurs sur la vie. Ils sont tenus de porter les rentes, comme les assurances, sur un répertoire communicable aux employés de l'enregistrement.

(1) V. à cet égard notre article dans cette *Revue*, janv.-fév. 1894, p. 176.
(2) Sénat, 24 déc. 1884, *Journ. off.* du 25, doc. parl., Sénat, p. 1969.
(3) Note sur l'arrêt du 25 mai 1891, Sirey, 1892, première partie, p. 33.

Digitized by Google

Nous n'admirons pas, d'ailleurs, la portée que la loi donne à sa disposition. Les assurances sur la vie sont sujettes au timbre d'abonnement, comme à toutes les autres taxes établies sur elles, par cela seul qu'elles existent sans qu'on tienne compte de la profession de la personne qui promet éventuellement l'indemnité. Au contraire, le droit de timbre sur les rentes viagères n'est dû que par les assureurs sur la vie. Il suffira qu'un assureur fasse une seule assurance, et tombe ainsi sous l'application des lois relatives aux assurances, pour qu'il soit tenu du timbre d'abonnement sur les rentes viagères qu'il constituera. Mais les agences dont la profession consiste exclusivement à constituer des rentes viagères, ou qui joignent à cette profession celle d'acheter des usufruits et des nues propriétés, — elles ne manquent pas, on le sait, — échappent à l'application du nouveau texte.

Cette rédaction ne fait pas honneur à l'administration de l'enregistrement, de qui elle émane. On doit approuver néanmoins la disposition nouvelle, qui, si elle n'est pas appelée à produire des résultats importants au point de vue budgétaire (elle est estimée devoir rapporter 320.000 fr. par an), fait disparaître une anomalie (1).

L'occasion eût peut-être été bonne pour créer une nouvelle ressource, et, par dessus tout, pour faire disparaître une autre inégalité, en élevant le droit de timbre sur les contrats passés par les compagnies étrangères constituées sous la forme de mutualité et opérant en France; ces compagnies, en raison du principe même sur lequel elles sont basées, n'acquittent pas la taxe de 4 fr. p. 100 due sur le revenu des sociétés françaises et étrangères; on demandait qu'en compensation le droit de timbre fût, en ce qui les concerne, porté à 2 p. 100. Les Chambres ont craint que ce ne fût là un fâcheux précédent, et qu'on ne fût amené un jour à l'étendre aux sociétés d'assurances mutuelles françaises. Il n'y a pas, en vérité, d'analogie sérieuse entre les sociétés américaines et les sociétés françaises d'assurances mutuelles; les premières ressemblent moins aux secondes qu'aux sociétés françaises d'assurances à prime; elles sont constituées dans un but de spéculation et font des bénéfices; juridiquement même, nous nous demandons si, laissant à l'écart leur dénomination, on ne pourrait pas prétendre qu'elles sont, dans la législation actuelle, assujetties à la taxe sur le revenu; en tout cas, elles devraient y être soumises, et si l'on

(1) Nous n'entendons pas approuver par là les taxes qui frappent les assurances, et particulièrement les assurances sur la vie, mais simplement indiquer qu'il y avait contradiction à les imposer plus lourdement que les rentes viagères; les charges qu'elles nécessitent sont exagérées; notre législateur ayant l'habitude de réclamer surtout des taxes aux éléments qui ne savent pas se dérober, les assurances sur la vie sont particulièrement maltraitées : droit de timbre de 2 fr. p. 1000 sur les primes; droit d'enregistrement de 1 p. 100 sur les primes; droit de mutation par décès de 1 fr. 25 à 11 fr. 25 p. 100 sur l'indemnité. C'est une singulière manière de favoriser la diffusion d'un contrat essentiellement moral et de répondre à la jurisprudence qui, en matière civile, n'hésite pas à sacrifier les textes et les principes pour provoquer le développement de l'assurance. Les raisons qu'on a invoquées à la Chambre, soit pour empêcher le vote de la nouvelle disposition, soit pour la limiter aux rentes de plus de 1.000 fr. (cette dernière solution eût été, d'ailleurs, singulière, car le chiffre de la rente n'a rien à faire avec la fortune du rentier, et, en outre, elle eût permis d'échapper à la loi en divisant la rente en plusieurs contrats) n'auraient de valeur que si on les produisait également contre les droits perçus à l'occasion des assurances sur la vie. V. proposition Gamard, Chambre, 9 mars 1898, *Journ. off.* du 10, p. 1098.

Digitized by Google

pouvait reprocher quelque chose à la proposition repoussée par la Chambre, c'est son excès de timidité.

En revanche, on a justement soustrait pour l'avenir au droit de timbre les sommes reçues par les compagnies d'assurances sur la vie, dans les agences établies à l'étranger, pour les assurances et autres contrats viagers souscrits dans lesdites agences par des personnes domiciliées à l'étranger. La loi du 30 décembre 1876 n'accordait d'exemption pour toutes les catégories d'assurances, qu'aux contrats passés à l'étranger, et ayant exclusivement pour objet des immeubles, des meubles ou des valeurs situés à l'étranger ; encore l'exemption n'était-elle que provisoire et disparaissait-elle dans le cas d'usage en France. Cette loi, sous prétexte d'accorder une faveur aux compagnies, leur nuisait, car, en principe, un droit de timbre n'est pas dû en France sur les contrats passés à l'étranger avant qu'il en soit fait usage en France (1). Désormais, l'exemption sera définitive en ce qui concerne les assurances sur la vie et rentes viagères, et s'appliquera à un plus grand nombre de contrats que par le passé. On ne peut reprocher à cette disposition que de négliger les autres sortes d'assurances. Elle est de nature à développer les opérations de nos compagnies d'assurances dans les pays étrangers en leur permettant de se contenter de primes moins importantes.

Les compagnies d'assurances contre l'incendie, moins favorisées à ce point de vue et à d'autres encore — le droit d'enregistrement sur les primes est, pour elles, beaucoup plus élevé que pour les autres compagnies d'assurances, et ce sont les seules pour lesquelles la loi du 29 décembre 1884 ait doublé le droit de timbre, — sont atteintes à nouveau par l'art. 17 de la loi des finances, d'après lequel les compagnies et sociétés d'assurances françaises et étrangères contre l'incendie, à l'exception des caisses départementales organisées par les Conseils généraux, sont assujetties à une taxe fixe annuelle à raison de 6 fr. par million sur le capital qu'elles amènent en France (2). Cette disposition a pour objet de payer les frais d'une subvention de 800.000 fr. que le budget accorde pour la première fois aux communes pour les caisses de secours de sapeurs-pompiers et le matériel-incendie. Cette idée de faire payer les frais d'extinction des incendies par les compagnies d'assurances n'est pas nouvelle ; elle est, paraît-il, pratiquée dans certains pays étrangers. Elle a quelque chose de spécieux, mais, comme les compagnies recouvreront sans doute leurs frais sur les assurés, et que ces derniers, en raison de leur droit de recourir contre les compagnies, n'avaient pas intérêt à développer le service des secours, la nouvelle disposition revient à faire payer par les assurés des frais dont les non-assurés sont seuls à profiter.

8. Les augmentations d'impots sur les valeurs mobilières. — Il est probable que s'il avait fallu trouver immédiatement les ressources nécessaires au

(1) L. du 13 brum. an VII, art. 13 et l. du 28 avril 1816, art. 58. Et il faut même ajouter que l'usage, au sens de ces lois, s'entend d'une manière beaucoup plus restreinte que ne le faisait la loi de 1876.

(2) Il est spécifié que les opérations de l'assurance n'entrent pas dans le calcul de la taxe payée par l'assureur primitif. Le recouvrement aura lieu comme en matière d'enregistrement.

Digitized by Google

dégrèvement de l'impôt foncier, la Chambre n'aurait pas réussi à en terminer le vote; les embarras qu'elle a manifestés à cet égard en sont la preuve. Le Gouvernement s'est même cru obligé, devant ces difficultés, de proposer que la session ordinaire de 1897 fût close avant le vote de la loi des contributions directes de 1898, c'est-à-dire que, contrairement à la loi les conseils généraux ne fussent pas chargés de répartir les impôts directs dans leur session d'août et accomplissent cette mission dans une session spéciale fixée par décret (1). Qui sait si la loi des contributions directes eût pu être votée avant la fin de l'année et si le peuple ne se serait pas trouvé appelé au spectacle nouveau de douzièmes provisoires établis pour les contributions directes? La Chambre des députés doit être applaudie d'avoir repoussé (mais avec quelle faible majorité!) ce projet d'ajournement. Mais ce qu'on a ajourné, c'est le vote des ressources, de sorte qu'au moment où a commencé la discussion du budget, les Chambres se sont trouvées en face du déficit de 25.800.000 fr. creusé par le dégrèvement; il était trop tard pour subordonner ce dégrèvement à la découverte de ressources nouvelles, ces ressources, coûte que coûte, il fallait les trouver.

Le Gouvernement proposait une série de mesures : 1° étendre les hypothèses dans lesquelles deviennent exigibles les droits dus sur les valeurs étrangères; 2° étendre le cercle des sociétés dont les titres donnent lieu à ces droits; 3° élever le droit de transmission et de transfert des titres au porteur et des titres nominatifs.

Nous parlerons plus loin de la première mesure, qui a passé dans la loi du budget. La seconde consistait à rendre exigible les droits de timbre, de transmission et l'impôt sur le revenu, sur les titres des sociétés étrangères possédant des biens en France et y faisant des opérations. Jusqu'à présent, les sociétés dont les titres sont cotés, émis ou négociés en France se trouvent seules soumises à ces différents droits par la loi ; l'article 3 du décret du 6 décembre 1872 y a ajouté les sociétés ayant des biens en France; ce texte est journellement appliqué dans la pratique ; sa légalité n'a pas été mise en doute par la jurisprudence, quoiqu'elle soit infiniment douteuse ; le projet du Gouvernement n'avait, à cet égard, que le mérite de rendre cette pratique incontestable En ce qui concerne les titres des sociétés qui font des opérations en France, il eût été légitime de les soumettre à un impôt dès lors qu'on y assujettissait les titres des sociétés ayant des biens en France ; car les premiers profitent, au moins au même degré que les seconds, de la protection de la loi française; comme le nombre des titres imposés eut été fixé périodiquement, eu égard à l'importance des opérations des sociétés, la charge eût pu n'être pas trop lourde (2). En fait la mesure n'aurait pas seulement été inefficace, elle eût préjudicié aux intérêts français. Une société étrangère peut être atteinte matériellement par nos lois si elle a des biens en France ou si ses titres y circulent. Com-

(1) Chambre, 12 juillet 1897, *Journal officiel* du 13, p. 1951 et suiv. Les conseils généraux n'auraient voté dans la session d'août que les centimes additionnels, et cela sur la base des principaux de 1897, alors que ces principaux étaient en voie de modification.

(2) Notons cependant que les titres des sociétés étrangères à imposer ne peuvent être inférieures au dixième ou au cinquième du nombre total, suivant qu'il s'agit d'actions ou d'obligations.

Digitized by Google

ment l'atteindre si elle se contente d'y faire des opérations? Outre que la preuve serait à cet égard fort difficile, quelle eût été la sanction de la loi? Les sociétés étrangères qui opèrent en France n'y ont pas toutes des succursales; les succursales qu'elles peuvent avoir n'ont souvent et n'auraient en toute circonstance s'il s'agissait pour elles d'échapper au fisc, aucun objet saisissable. Ces succursales mêmes disparaîtraient, et avec elles le peu de taxe qu'elles payent à l'Etat (impôt mobilier, patente, etc.) et le peu d'emplois qu'elles procurent à des Français. C'est donc avec raison qu'on a renoncé à cette mesure.

Quant aux dispositions proposées relativement à l'élévation des droits de transfert et de transmission, elles eussent été désastreuses. Ces droits n'existent que depuis quarante ans, dans cet intervalle ils se sont élevés de 12 à 20 cent. p. 100 annuellement sur la valeur en capital des titres au porteur, de 20 à 50 cent. p. 100 lors de chaque transfert des titres nominatifs; dans le même temps le droit de timbre, qui, peu d'années auparavant, avait été établi sur les valeurs mobilières a été augmenté par l'addition de décimes; les valeurs mobilières ont été soumises à un impôt sur le revenu qui, nous l'avons déjà dit, est aujourd'hui de 4 p. 100. Quelles raisons avait le Gouvernement de demander l'élévation du droit de transmission sur les titres au porteur à 25 cent. p. 100 et le doublement du droit de transfert sur les titres nominatifs? Il en avait deux: égaliser les charges entre la propriété mobilière et la propriété foncière et tenir compte de ce que la taxe annuelle sur les titres au porteur représente une plus forte fraction des titres que le droit accidentel de transfert perçu sur les titres nominatifs.

Nous avons fait tout à l'heure justice, croyons-nous, de la première assertion. Quant à la seconde, l'accroissement de charges qu'elle réclamait aux titres nominatifs eût été injuste, fâcheuse pour le Trésor public et immorale.

Les droits dont il s'agit sont des droits de vente. On les perçoit sur les titres nominatifs, comme on les perçoit sur les immeubles, lors de chaque transmission. Si on les a établis, pour les titres au porteur, sous la forme d'un droit d'abonnement, c'est que les ventes de titres au porteur échapperaient aux investigations dans les cas les plus nombreux. Ce droit d'abonnement est, à la vérité, beaucoup plus élevé en réalité, en raison de son caractère annuel, que le droit de transfert sur les titres nominatifs. Cela n'a rien que de naturel. Les titres au porteur circulent beaucoup plus fréquemment que les titres nominatifs. Quand les porteurs de titres n'usent pas du droit que leur accorde la loi du 9 juin 1857 de donner à leurs valeurs la forme nominative, ils savent ce qu'ils font: ils veulent avoir des titres qui circulent rapidement, qui échappent à certains droits fiscaux, — car les titres au porteur, soumis à l'impôt de mutation par décès comme les titres nominatifs, les esquivent sans aucun danger, — dont la transmission ne donne ouverture à aucun impôt; les titres au porteur circulent donc beaucoup plus fréquemment et à moins de frais que les titres nominatifs; pour ces deux motifs, et surtout pour le premier, — car un droit de vente doit être perçu, et est en général, pour les meubles comme pour les immeubles, perçu toutes les fois qu'il y a vente, — les titres au porteur doivent

Digitized by Google

acquitter un droit de mutation plus considérable que les titres nominatifs.

Voilà pourquoi la mesure proposée par le Gouvernement était injuste, contraire aux principes de notre droit fiscal. Et voici pourquoi elle était immorale ; il existe une catégorie de porteurs dont les titres doivent avoir nécessairement la forme nominative ; ce sont les incapables, — mineurs, communes et établissements publics, femmes dotales. Ceux-là, qui sont parmi les plus intéressants des contribuables, ne peuvent échapper aux taxes qui frappent les titres nominatifs ; les auteurs porteurs de titres donneront à leurs valeurs la forme au porteur avec d'autant plus d'empressement que les taxes sur les titres nominatifs seront plus élevées.

La multiplication des titres au porteur, d'autre part, prête à tant de fraudes dans les relations civiles, — dissimulations d'actes par les faillis, divertissement dans les successions ou les communautés, don manuel échappant au rapport et à la réduction, — qu'elle est fort peu désirable.

Nous sommes enfin convaincu que toute faveur accordée aux titres au porteur vis-à-vis des titres nominatifs, — et c'est bien une faveur que de les soumettre à des impôts moins élevés, — est préjudiciable aux intérêts du Trésor. Nous avons dit que les titres nominatifs ne peuvent pas matériellement échapper à l'impôt de mutation par décès, et qu'il en est autrement des titres au porteur. Tout le monde sait que les circonstances dans lesquelles ces derniers sont déclarés au fisc sont des plus exceptionnelles. On n'en trouve guère, en dehors du dépôt dans un établissement de crédit soumis aux vérifications de la régie (encore en pratique, y aurait-il à dire là-dessus) ou du cas où les titres dépendent d'une succession échue à une femme mariée ou à des incapables et inventoriée. Si les titres au porteur s'augmentent au détriment des titres nominatifs, voilà immédiatement des droits qui échappent au fisc, et ces droits sont plus élevés que ceux de transmission, puisqu'ils s'élèvent de 1,25 à 11,25 p. 100 et vont vraisemblablement être augmentés dans de fortes proportions.

Et quelle surprise n'éprouve-t-on pas dès lors de constater que la commission du budget, renonçant au rehaussement du droit sur les titres au porteur, avait cependant accepté sans difficulté celui du droit sur les titres nominatifs !

Les réclamations des porteurs de titres et des banquiers, la découverte inopinée d'autres ressources (la plus-value des recettes douanières dont nous avons parlé plus haut) a fait abandonner ces diverses propositions, pour leur substituer des dispositions spéciales aux valeurs étrangères.

1° D'après les textes en vigueur (1), les titres étrangers ne peuvent être cotés, négociés, exposés en vente ou émis en France que s'ils acquittent les taxes auxquelles sont soumises les valeurs mobilières françaises, sous peine d'une amende. Le paiement des taxes est désormais exigé pour les titres dont le service financier est fait en France, et on entend par là le remboursement, le transfert, le payement des coupons. L'amende est exigée non seulement des personnes qui concourent à ces diverses opérations mais encore de celles qui les annoncent ou les publient, tant qu'un repré-

(1) Loi du 25 mai 1872, art. 2 ; loi du 29 juin 1872, art. 4.

Digitized by Google

sentant responsable n'a pas été agréé. Des insertions périodiques au *Journal officiel* font connaître les sociétés dont le représentant a été agréé.

2° Les sociétés étrangères qui sont redevables en France d'impôts sur leurs titres sont tenues, sous peine d'une amende de 100 à 5000 fr., de déposer, avant leur établissement en France, au bureau de l'enregistrement dans le ressort duquel se manifeste pour la première fois leur existence, un exemplaire certifié de leur acte d'association.

3° Les effets publics des gouvernements étrangers, assujettis à un droit de timbre de 50 cent. p. 100 par la loi du 13 mai 1863, sont soumis désormais (avec minimum de 1 fr.) à un droit de timbre de 1 p. 100. Les fonds dont le cours, au moment où le droit devient exigible, est tombé au-dessous de la moitié du pair, par suite d'une diminution de l'intérêt, imposé par l'Etat débiteur, restent soumis au droit de 50 cent. p. 100.

Pour apprécier l'importance, très limitée, comme on va le voir, de la première de ces catégories de solutions, il faut savoir que les divers faits qui rendaient exigibles les taxes sur les valeurs étrangères étaient presqu'alors classées par la jurisprudence, très exactement à notre sens, en deux sortes (1) : Les uns — négociation et exposition en vente — étrangers à la société n'imposaient qu'aux parties elles-mêmes le payement des droits, et ces droits n'étaient exigibles que sur les titres compris dans les opérations. Lorsqu'au contraire les titres étaient cotés ou émis en France, la société, sans l'intervention de laquelle ces faits ne pouvaient se produire, était elle-même débitrice des droits, et ces droits étaient liquidés sur les bases fixées par des lois spéciales, c'est-à-dire sur une quotité des titres déterminée par le ministre des finances et qui ne pouvait être inférieure au dixième du nombre total des actions et au cinquième du nombre total des obligations émises. En outre aucune émission ne pouvait avoir lieu qu'après que la société avait fait agréer en France un représentant responsable du payement des taxes (2).

Le projet du Gouvernement aggravait d'une manière sérieuse la situation des sociétés étrangères. Il les soumettait à l'obligation de faire agréer un représentant et par là même d'acquitter les taxes sur un minimum légal des titres, non plus seulement en cas d'émission ou de cote, mais en cas de mise en souscription, de vente ou d'introduction quelconque des titres. Quoiqu'on eût oublié de s'expliquer sur le point de savoir si les trois derniers faits obligeaient la société alors même qu'ils émanaient de simples particuliers indépendamment de toute intervention de sa part, la négative était sans doute dans la pensée du Gouvernement, car l'équité, consacrée par les textes antérieurs, serait singulièrement violée si un acte isolé, émanant d'un porteur de titres, obligeait une société à payer des taxes considérables sur une importante fraction de son capital social. Néanmoins le cercle des faits qui faisaient naître cette obligation se développait. D'autre part, le projet ajoutait que si les titres d'une so-

(1) V. Cass. 12 avril 1897, Sirey 1898, première partie, p. 241, et notre note sur cet arrêt.

(2) Désormais le représentant pourra être remplacé par un cautionnement dans les conditions qui seront fixées par un décret. — V. du reste sur l'application des nouvelles dispositions le décret du 22 juin 1898 (*Journal off.* du 24).

Digitized by Google

ciété étrangère faisaient l'objet d'un service financier en France, la même obligation s'imposait à elle.

Au fond, rien n'était plus en harmonie avec le système législatif qui, depuis 1857, se poursuit au sujet de l'assimilation entre les sociétés étrangères et les sociétés françaises, et dont chaque loi de finances, pour ainsi dire, marque les progrès. L'esprit qui guide nos législateurs est de soumettre aux lois fiscales les sociétés qui usent du marché français, c'est-à-dire qui, par un acte volontaire de leur part, introduisent leurs titres ou favorisent leur circulation en France. Nous n'apprécions pas ici cette tendance ; ce qui est sûr, c'est que la manière imparfaite dont elle était réalisée, au point de vue des faits donnant lieu aux obligations des sociétés étrangères, ne se justifiait guère. Dès lors que le principe adopté était de soumettre les sociétés qui usaient du marché français à des « droits équivalents », suivant le langage de la loi, aux droits payés par les sociétés françaises, c'est avec raison que le projet du Gouvernement abolissait toute distinction entre les divers actes accomplis dans ce but par les sociétés étrangères.

On pouvait craindre que cette aggravation de leur situation ne fît abandonner aux titres étrangers le marché français ; il est évident que toute mesure qui, d'une manière efficace, surchargera les titres étrangers, en diminuera le nombre. Mais à ce point de vue, les mesures proposées par le Gouvernement eussent été beaucoup moins dangereuses que ne l'est la disposition de la loi des finances qui augmente le droit de timbre des fonds publics étrangers ; d'autre part, elles avaient pour elles l'équité et l'avantage d'être relativement efficaces.

Nous doutons que la disposition qui, sur la proposition de la commission du budget, l'a remplacée, mérite les mêmes éloges. Elle se contente d'imposer une amende à toute personne qui effectuera, énoncera ou publiera l'émission, la mise en souscription, l'exposition en vente ou l'introduction de titres étrangers, ou fera le service financier de ces titres, soit en opérant leur remboursement ou leur transfert, soit en faisant le paiement des coupons, tant que la société n'aura pas fait agréer un représentant responsable.

Cette disposition, dont les auteurs ont oublié que les différents faits visés par la loi n'étaient pas mis sur le même pied par la législation antérieure, est, en ce qui concerne l'émission (et peut-être aussi la mise en souscription), une sanction nouvelle ajoutée aux pénalités imposées à la société elle-même qui émet des titres en France sans faire agréer un représentant responsable et s'engager à payer les taxes sur le chiffre fixé par le ministre des finances. Mais les autres faits, ceux qui, d'après le projet du Gouvernement, étaient assimilés aux premiers, continuent, comme dans la législation antérieure, à ne pas mettre à la charge de la société l'obligation de faire agréer un représentant et d'acquitter les taxes sur une portion considérable de leurs titres. On ne compte évidemment pas sur l'amende, d'ailleurs peu élevée (1), imposée aux intermédiaires pour obli-

(1) La loi la fixe à un minimum de 50 francs. C'est, à notre connaissance, la première fois

Digitized by Google

ger les sociétés à faire d'elles-mêmes agréer un représentant ; leur profit sera beaucoup plus grand à augmenter du montant de l'amende la rémunération qu'elles consentiront à l'intermédiaire. Ajoutons, — mais cette critique s'adresse également au projet primitif, — que, dans beaucoup de cas, les contraventions ne pourront même pas être constatées. La régie n'a le droit de vérification que dans les banques constituées par actions ; elle n'aura donc aucun moyen de s'assurer que les autres banques procèdent à l'une des opérations visées par la loi.

La commission du budget paraît n'avoir vu entre la disposition qu'elle a fait adopter et celle que proposait le Gouvernement qu'une différence de rédaction. Cette différence, nous l'avons montré, n'est pas la seule. Si la proposition du Gouvernement avait été adoptée, le produit de 9.910.000 fr. qu'on comptait trouver dans l'application des mesures nouvelles nous aurait déjà paru fort exagéré, car il se base sur les dividendes ou intérêts (calculés d'ailleurs sans une grande rigueur) que les sociétés étrangères, non pourvues d'un représentant, distribuent en France et nous venons de dire qu'il leur sera très facile de confier le service de cette distribution à des banques soustraites au contrôle de la régie, — il en est, on le sait, de très importantes. — Mais il est clair que la solution substituée à celle du projet gouvernemental n'aura que des effets insignifiants ; la plus-value de 3.300.000 francs qu'on en espère obtenir ne se produira pas.

Nous n'avons rien à dire de la seconde disposition, qui est une simple mesure de contrôle.

Quant à la troisième, le principe de l'assimilation entre les titres étrangers et les titres français étant admis, — nous n'avons pas, répétons-le, à discuter ce principe qui, selon nous, est faux, injuste et extrêmement dangereux pour la prospérité de notre marché, — on ne saurait la critiquer. Les titres étrangers supportent, comme les titres français, la taxe de transmission, l'impôt sur le revenu et le droit de timbre ; ce dernier droit est même depuis la loi du 28 décembre 1895, deux fois plus élevé pour eux que pour les titres français. Les rentes sur les Etats étrangers seules bénéficient d'immunités ; le droit de timbre, établi tardivement sur eux en 1863, a été ramené au taux de 50 cent. p. 100, fixé à cette époque, par la loi du 28 décembre 1895, après avoir été élevé au taux de 1 p. 100 (les rentes étaient alors assimilées aux autres titres), puis avoir été réduit à 15 cent. par 100 francs. Elles ne sont soumises ni au droit de transmission, ni à l'impôt sur le revenu.

Les motifs qu'on a invoqués pour expliquer cette différence entre les rentes sur les Etats étrangers et les autres titres étrangers ne tiennent pas debout : la courtoisie que se doivent les nations ne doit pas empêcher l'une d'elles de soumettre ses citoyens aux charges publiques, quels que soient les éléments dont se composent leurs fortunes. La crainte de représailles est un argument aussi sérieux contre l'imposition des valeurs

qu'une loi d'enregistrement ou de timbre détermine le minimum d'une amende sans indiquer en même temps son maximum. Il est clair qu'il y a là un oubli, surtout si on rapproche la loi nouvelle de celle du 24 mai 1872 qui, pour une contravention du même genre, édicte une amende de 5 p. 100 de la valeur des titres, avec minimum de 50 fr.

Digitized by Google

émises par les villes ou sociétés étrangères que contre celle des valeurs émises par un Etat étranger.

Le relèvement du droit de timbre des fonds publics étrangers laisse encore ce droit à un taux inférieur de moitié au taux du droit établi sur les autres valeurs étrangères, il n'est même pas égal au timbre des valeurs françaises, qui est de 1,20 p. 100 (y compris les décimes, qui ne s'ajoutent pas au droit perçu sur les rentes étrangères).

Ce droit de timbre est, par sa nature même, perçu sur la valeur nominale des titres ; cette valeur est loin de répondre à leur valeur réelle, une disposition spéciale de la loi de 1898 que nous avons indiquée plus haut, tient compte en partie de cette circonstance. Il est fâcheux qu'on n'ait pas étendu le même principe aux autres valeurs étrangères (1), qui ne bénéficient d'une immunité, d'ailleurs toute différente, que si elles ont contracté l'abonnement au timbre.

Signalons enfin les dispositions transitoires qui ont pour but de ménager les titres déjà timbrés, avant le 1er janvier 1899, à un taux moins élevé (2).

La disposition nouvelle, n'étant applicable qu'à partir de 1899, ne donnera pas de plus-value cette année. A partir de 1899, on compte sur une plus-value annuelle d'environ 4.776.000 francs, chiffre égal au produit actuel de la taxe de 50 cent. p. 100, laquelle se trouvera doublée (3). Mais on sait, — nous l'avons montré l'an dernier en étudiant le budget de 1897 — combien les estimations des plus-values résultant d'augmentations d'impôts donnent, particulièrement pour les valeurs mobilières, de mécomptes ; le relèvement du droit de timbre sur les valeurs étrangères opéré par la loi du 28 décembre 1895 n'avait pas dérogé à la loi commune (4).

ALBERT WAHL,
Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lille.

(1) Nous ne parlons pas des valeurs françaises, qui sont soumises au timbre avant leur émission, c'est-à-dire à une époque où n'a pas pu se produire encore l'événement visé par la loi.

(2) Nous avons dit que ces titres étaient timbrés, dans le dernier état de la législation antérieure à la loi de 1895, au tarif de 15 cent. p. 100 et que cette dernière loi a élevé le droit à 50 cent. pour 100 ; elle s'est, en même temps, par une dérogation certaine au principe de la non rétroactivité des lois (dérogation qu'avaient également établie certaines des lois antérieures) déclarée applicable aux titres déjà timbrés à un droit inférieur. La loi de 1898 ne va pas aussi loin : les titres timbrés à 50 cent. p. 100, soit sous l'empire de la loi de 1863, soit sous l'empire de celle de 1895, n'acquittent aucun supplément ; les titres timbrés sous l'empire des lois intermédiaires à un taux n'atteignant pas 50 cent. p. 100 sont soumis au droit de 1 p. 100, sous déduction, bien entendu, du droit qu'ils ont payé. C'est une distinction incompréhensible qu'expliquent les remaniements successifs du texte. Il eût été plus logique de laisser sous l'application du tarif de 50 cent. p. 100 tous les titres antérieurs au 1er janvier 1897.

(3) La recette résultant du timbrage nouveau de titres déjà timbrés sera plus importante si les titres déjà timbrés ne fuient pas à l'étranger pour éviter le supplément de taxe, mais cette recette ne produira que la première année, c'est-à-dire en 1899.

(4) V. notre chronique de mai-juin 1897, p. 487.

Digitized by Google

CHRONIQUE POLITIQUE

ALLEMAGNE

SOMMAIRE. — I. L'Empire. 1. Situation générale et politique extérieure. Armée. Marine. 2. Finances impériales. 3. Les corporations obligatoires et les chambres de métiers. 4. Emigration. Commerce du beurre. Règlement sur les télégraphes. Code de commerce. — II. Les États. 1. Royaume de Prusse. 2. Royaume de Bavière. 3. Royaume de Saxe. 4. Royaume de Wurtemberg. 5. Alsace-Lorraine.

I. L'EMPIRE.

1. SITUATION GÉNÉRALE ET POLITIQUE EXTÉRIEURE. ARMÉE. MARINE. — On pourrait dénier toute signification politique à l'année 1897, si la guerre gréco-turque n'avait pas ouvert, au point de vue général, un important horizon, et n'avait pas provoqué de la part des puissances européennes quelques démarches dans lesquelles l'empire d'Allemagne a pris sa part.

Nous avons fêté en mars le centième anniversaire de la naissance de l'empereur Guillaume Ier. Cet événement ne pouvait être qu'une fête symbolique, un jour destiné à rappeler de graves souvenirs patriotiques. Une impression unanime, qu'aucune discordance n'a troublée, s'est manifestée dans tous les pays de l'Empire, dans la presse et dans les réjouissances publiques, c'était celle du bonheur qu'on éprouvait, après en avoir été si longtemps privés, de voir l'Allemagne unie au point de vue politique. Les événements qui se sont déroulés en Grèce ont fourni l'occasion de faire apparaître au grand jour cette unité.

L'Allemagne est restée, aussi longtemps que possible, d'accord avec les puissances pour maintenir la paix et, après que la guerre eût éclaté, pour la localiser ; lorsque l'occasion s'en est offerte, le gouvernement impérial n'a pas hésité à formuler son désir en ce sens. Cette conduite, à laquelle celle de l'Angleterre seule était opposée, a montré à quel point l'Allemagne restait intéressée à cette politique de paix, dont, depuis plus de 25 ans, rien n'a pu la faire dévier.

Nous ne nions pas que la politique énergiquement dirigée par l'Allemagne en ce sens ne lui fût plus facile qu'à certains autres pays directement intéressés dans les événements d'Orient. On a dit, avec raison, que l'Allemagne et la France n'avaient en Orient aucun intérêt direct. Ces deux nations n'étaient poussées à intervenir dans les événements d'Orient qu'indirectement, en raison de leurs liens d'alliance avec les puissances orientales, et cet intérêt indirect, grâce à l'attitude paisible de l'Autriche et de la Russie dans les événements, n'a pas eu à se manifester.

La part qu'on a prise aux événements d'Autriche a été vive ; mais ici encore on n'a pas eu l'occasion d'intervenir. La situation de millions d'Al-

Digitized by Google

lemands, dont on troublait la tranquillité dans un pays voisin et qui faisait partie de la Triple Alliance, fit naître chez les Allemands de l'Empire plus d'émotion qu'on ne pouvait le supposer à l'étranger. La réserve à laquelle l'Allemagne était obligée, en raison de ses rapports avec l'Autriche, ne faisait qu'augmenter l'obstination des adversaires des Allemands. Sachant la Triple Alliance solide, ils entreprirent de prendre une mesure qui ne pouvait être approuvée en Allemagne. On s'aperçut un peu tard que des mesures d'administration intérieure, quand elles provoquent des difficultés intestines, peuvent avoir un caractère politique et sont propres à diminuer la sympathie des nations amies. Nous ne doutons pas que la retraite du comte Badeni n'ait été seule à empêcher un désaccord entre les membres de la Triple Alliance, désaccord qui, si cet événement ne s'était pas produit, aurait été inévitable. Ce désaccord a pu être évité à temps ; l'entente la plus parfaite a continué de régner entre les pays alliés et les sympathies visibles dont l'Empereur allemand a recueilli les témoignages durant son voyage en Autriche et en Hongrie, n'ont pu qu'y gagner en sincérité et en vivacité.

Parmi les aspirations politiques des adversaires des Allemands en Autriche, aucune n'était plus vive que celle de l'intervention de l'Allemagne dans les luttes nationales. Quel sujet de plaintes elle aurait fourni aux Polonais et aux Tchèques! Cette intervention aurait poussé dans une voie injuste les adversaires surexcités et aurait été le signal du déclin de la prépondérance des Allemands en Autriche.

La réserve absolue de la politique allemande, si pénible qu'elle dût paraître, a manifesté l'esprit de justice et d'équité avec lequel l'empire d'Allemagne entend son rôle dans la Triple Alliance.

Ces événements serviront de leçon aux Allemands d'Autriche ; la facilité absurde avec laquelle ils se débandent est le facteur sur lequel leurs adversaires sont habitués à compter, et que ces derniers font entrer dans leurs calculs, lorsqu'ils se livrent à des attaques contre les prérogatives nationales des Allemands. Au fond, il n'y a que nonchalance et insouciance de leur part à se livrer à des rêveries de socialisme catholique ou à d'autres semblables lorsque leur situation matérielle est en danger.

Dix ans se sont écoulés depuis que le traité d'alliance entre l'Allemagne et l'Autriche a été rendu public. La situation est, sur beaucoup de points, aujourd'hui la même qu'autrefois. La différence n'est importante qu'au point de vue de la tension politique. On ne peut nier que les flots ne soient un peu plus troublés qu'ils ne l'étaient vers 1890, mais les armements et les préparatifs, les excitations et les mouvements qu'on remarquait en Allemagne et à l'étranger, il y a dix ans, n'existent plus aujourd'hui.

La conduite des gouvernements européens, dont la circonspection s'est manifestée pendant la guerre de Grèce, de manière à tranquilliser tout le monde, consiste à assumer le devoir de protéger la paix et la civilisation européennes.

Au nombre des tâches qu'à entreprises l'Empire allemand en 1897 figurent la révision du Code de procédure criminelle militaire et l'augmentation de la marine de guerre. Ces deux questions qui depuis longtemps

Digitized by Google

font l'objet de discussions publiques, sont tranchées par des projets dont le Reichstag est actuellement saisi. Nous allons donner une idée de la portée et de la signification, ainsi que des dispositions de ces projets.

L'organisation de l'empire allemand exige une loi militaire uniforme, qui régisse d'une manière complète toutes les relations juridiques des militaires.

Cette loi n'est pas encore intervenue, mais une série de lois ont été promulguées qui forment un code militaire à peu près complet. La législation pénale militaire est elle-même depuis longtemps uniforme ; le code de procédure criminelle militaire est seul encore à faire.

On ne peut soutenir que le vote immédiat d'une loi uniforme sur ce point soit urgent ; car il existe dans tous les Etats allemands des codes de ce genre, et jusqu'à présent cette situation a été très tolérable.

Ces lois de procédure d'ailleurs reposent sur des principes différents et la difficulté est de les faire reposer sur des principes uniformes. En Prusse et dans d'autres pays, les principes de la publicité et de la procédure orale n'ont jusqu'à présent pénétré que faiblement dans la procédure criminelle militaire. Les tribunaux militaires, d'autre part, ne sont pas permanents et se composent principalement de militaires.

En Bavière et dans d'autres pays, la procédure depuis longtemps, est en majeure partie publique et orale, les tribunaux sont généralement permanents et des jurisconsultes en font partie.

Dans les premiers de ces pays, on s'est attaché surtout à maintenir la discipline militaire, dans les armées, on a tenu pricipalement compte des conceptions modernes sur l'indépendance de la patrie.

Les gouvernements se sont accordés sur un projet qui doit réaliser un compromis. L'accord s'est fait surtout dans le sens des vœux du gouvernement prussien, circonstance qui peut-être aggravera encore la difficulté d'obtenir une solution sérieuse.

Il ne semble pas cependant que cette difficulté puisse être niée.

La permanence des tribunaux, l'adjonction de juges qui seront des jurisconsultes, la publicité et le caractère oral de la procédure, ne sont pas, à ce qu'il me semble, des conditions indispensables à l'indépendance des tribunaux. La difficulté est ailleurs. Une particularité de la législation prussienne est dans le droit réservé au roi de confirmer ou de réformer les décisions des tribunaux militaires; il va sans dire que ce droit de contrôle exclut l'indépendance de la justice ; mais le principe de la discipline hiérarchique est fortifié par la nécessité de soumettre, en toute hypothèse, la décision d'un tribunal militaire au chef suprême de l'armée.

Il semble que cette particularité est d'une importance supérieure à tout le reste. Comment un tribunal pourrait-il être indépendant et rendre ses décisions à la seule lumière des principes juridiques, lorsque ses actes se trouvent sous l'influence que fait naître nécessairement le droit d'examen et de confirmation réservé au chef de l'armée ? Le défaut de permanence du tribunal n'est pas une protection suffisante contre la partialité que cette dépendance entraîne nécessairement avec elle.

Le projet contient, dans la manière dont il réglemente le droit de con-

Digitized by Google

firmation quelques obscurités. Dans les limites où il est maintenu, ce droit appartient tantôt à l'empereur, tantôt aux chefs de corps. Il est conservé sans restrictions ni limitations pour les décisions des tribunaux inférieurs. Il subit au contraire une limitation en ce qui concerne les décisions du tribunal militaire suprême de l'empire ; ceux de ses jugements qui prononceront une condamnation auront seuls besoin de confirmation. Mais le projet oublie de dire quelles seront les suites d'un refus de confirmation. Le militaire, dont la condamnation ne sera pas confirmée, sera-t-il considéré comme acquitté, ou, au contraire, y aura-t-il lieu à un nouveau procès ? Quelle sera la situation de celui qui sera acquitté par un tribunal inférieur dont la décision ne sera pas confirmée ? Outre ces questions, il s'en pose d'autres encore que le projet laisse sans solutions. Une organisation plus limitée du droit de contrôle, ou même encore la suppression de ce droit faciliterait le vote de la loi.

Toutes ces questions n'ont pas pour la Bavière un intérêt immédiat, car ce pays bénéficie, pour l'organisation militaire, d'un traité qui lui assure des règles législatives spéciales en ce qui concerne la juridiction, l'organisation des tribunaux, le droit de contrôle, le droit de grâce, etc.

Le projet est actuellement entre les mains de la commission du Reichstag. On ne peut encore émettre que des hypothèses sur le point de savoir si les amendements qui y ont été formulés seront acceptés par les gouvernements confédérés. La réglementation de la situation particulière de la Bavière n'est pas encore venue en discussion.

Nous avons traité la question du Code de procédure pénale militaire à propos de la politique extérieure de l'Allemagne ; si elle n'a pas avec cette dernière question un rapport direct, elle a du moins avec elle un rapport indirect. Il est d'usage de mesurer la puissance militaire d'un Etat d'après le nombre de ses soldats et l'importance de son matériel de guerre. Mais un autre facteur au moins aussi important, est la valeur d'une armée. Or un bon Code pénal est une garantie de cette valeur. Puisse-t-on réussir à trouver une loi qui satisfasse également aux exigences de la discipline et à celles de la foi publique !

Dans le cours de 1897 l'Allemagne a également développé ses forces militaires. Le Reichstag précédent s'était contenté d'accéder à une amélioration du matériel de l'artillerie. Il n'avait manifesté aucune intelligence de la question de la marine, on ne lui avait soumis que des demandes de crédits modestes pour la réparation ou l'achèvement de navires, et ces demandes n'avaient pas eu entièrement son approbation. Sur ces entrefaites a été élaboré un projet très justifié et intelligemment combiné sur l'amélioration de la flotte. En même temps il se produisait des événements propres à faire éclater aux yeux de tous les besoins de la marine allemande.

Avant tout il était nécessaire de montrer clairement quel but pouvait et voulait poursuivre l'Allemagne en se donnant une flotte importante. On sait combien l'imagination populaire est disposée à se bercer de châteaux en Espagne et de visions, quand les idées et les renseignements exacts lui font défaut. Ce fut une manie au début que de mêler à la question de la flotte

Digitized by Google

des idées sans consistance. Le Reichstag, dans sa nouvelle session, montra un esprit différent. On a appris à reconnaître que la place d'un Etat dans le concert des nations doit être mesurée aux intérêts qu'il représente. On a eu l'occasion d'admirer le rôle que remplit l'Allemagne par son commerce, son industrie, ses colonies et ses établissements. On a pu ressentir quelque humiliation à voir les journaux anglais présenter le projet allemand sur la marine comme une œuvre très désirable et pleine de mérite. La critique inintelligente s'est peu à peu volatilisée, et n'a plus trouvé faveur que chez les socialistes et leurs congénères.

On peut, sans se tromper, attribuer pour une bonne part le revirement qui s'est produit dans l'opinion publique au plan méthodique et intelligent poursuivi relativement aux moyens de trouver les sommes nécessaires à l'exécution du projet. Mais la question, d'ailleurs, s'est éclaircie d'elle-même. Les politiques à courte vue ont fini par comprendre eux-mêmes qu'un État qui possède une des plus importantes marines marchandes du monde, ne doit pas avoir une marine de guerre inférieure à celle des petits États.

Quelques journaux ont exprimé la crainte d'un conflit, mais il n'y a pas eu de grandes difficultés ; et on a pu apprécier la puissance du sentiment national qui prédomine dans les différentes fractions du Reichstag.

Les gouvernements confédérés se sont complètement placés, par l'élaboration du projet, dans le cadre du droit budgétaire, et le parti qui au Reichstag serait disposé à délaisser ce cadre n'existe pas, ou du moins, n'est pas assez fort pour faire courir de pareils risques.

Nous ne voyons pas davantage dans l'insuccès possible du projet de code de procédure criminelle militaire un danger pour le projet sur la marine.

Le parti conservateur et le parti national libéral ayant promis d'accorder leur appui au projet, l'attitude du centre reste seule en question ; on a élevé dans ces derniers temps des critiques sur cette attitude. Ces doutes sont motivés par la lenteur assez grande de l'examen de la commission et, à la vérité, on a fait vis-à-vis du centre, au moment où ses décisions ont été connues plus d'une expérience fâcheuse. Mais cette fois la chose est si claire, et la demande de crédit est si fondée, qu'il n'est pas possible de diriger contre le projet une critique sérieuse.

Les crédits relatifs à l'augmentation de la flotte sont demandés pour sept ans. Cette question a fait l'objet d'une discussion et quelques-uns ont, à tort, considéré le projet comme restreignant, à cet égard, les prérogatives budgétaires du Reichstag.

Le droit public de l'empire allemand ne légitime pas cette assertion. La liberté qui appartient au Reichstag en matière de vote de crédits n'est pas illimitée ; diverses lois restreignent son droit d'ordonner des dépenses. Si le Reichstag donne son assentiment à ces lois, et il n'est pas douteux qu'il puisse le faire, il limite la liberté qui lui appartient en matière budgétaire, mais non pas ses droits en matière de budget, car cela ne consiste en aucune manière à autoriser sans conditions et sans restrictions les dépenses publiques. Si donc le projet sur la marine est adopté tel qu'il est, le gouvernement et le Reichstag seront tous deux liées pour les sept années qui suivront et obligés de concourir aux dépenses dont ils auront reconnu la

Digitized by Google

nécessité une fois pour toutes. La législation en matière de budget ne subira de ce chef aucune modification, ni au profit du gouvernement ni au préjudice du Reichstag. On aura simplement rendu plus facile à supporter la construction des nouveaux bâtiments par la répartition de la dépense entre sept exercices.

Si d'ailleurs la commission ne peut élever des objections sérieuses contre ce qu'on a appelé le septennat, il y aurait lieu de penser qu'en séance du Reichstag, au grand jour de la publicité, ces objections ne seraient pas soulevées.

La question de la marine fait songer aux dernières conquêtes de notre politique étrangère, l'occupation et la location de Kiaot. Les droits que l'Allemagne a ainsi obtenus de la Chine ont été des satisfactions données à la suite du meurtre de quelques missionnaires allemands. A la vérité rien ne peut servir de compensation à de pareils forfaits ; néanmoins l'intelligence qu'a témoignée le gouvernement chinois en cette circonstance peut amener des avantages égaux pour l'Allemagne et pour la Chine. L'Allemagne participe désormais, particulièrement avec la Russie et la France, aux avantages que les nations européennes peuvent tirer du commerce avec la Chine. L'Angleterre sera forcée, en cette circonstance, de s'accommoder du rôle qu'elle est habituée à laisser aux autres puissances européennes dans ses possessions étrangères. C'est du moins ce que les derniers événements permettent de prévoir. La location consentie à l'Allemagne n'est pas pour celle-ci de peu d'importance, même si l'on admet qu'il n'y a pas lieu de songer à tirer des avantages politiques des concessions qu'elle a obtenues. La nouvelle station donnera un essor nouveau au commerce extérieur de l'Allemagne et ouvre des horizons sur le développement de la civilisation dans le monde, par le concours de l'Allemagne avec d'autres puissances européennes. A ce point de vue, il n'y a pas lieu d'excepter l'Angleterre, si cette puissance ne met pas en contestation le droit à l'existence de concurrents poursuivant un but analogue au sien.

Cet événement a été pour la question de l'augmentation de la flotte plein d'enseignements.

2. Finances impériales. — La question de la réforme complète de la législation financière de l'empire, que le pouvoir législatif avait étudiée dans les deux dernières années, paraît avoir été abandonnée. Les contributions matriculaires et les délégations continuent à être pratiquées et l'amortissement de la dette n'est pas encore réglé. Mais la législation a fait un progrès important dans la voie tracée par la loi du 16 avril 1896. La somme qui doit être retenue par l'Empire, sur les revenus des douanes et de l'impôt sur le tabac avait été élevée par la loi du 14 avril 1896 de 130 à 143 millions de marks ; la loi du 24 mars 1897 l'a portée pour un an à 180 millions.

La même loi fixe le montant de la portion d'excédent qui doit être employée à l'amortissement de la dette ; tandis que, d'après la loi de 1896, la moitié des excédents devait avoir cette destination, la loi de 1897 décide que les trois quarts seront consacrés à l'amortissement de la dette.

Digitized by Google

Si, pendant l'exercice 1899-1900 les contributions matriculaires dépassaient les délégations, une partie de ces contributions resterait impayée, sous des conditions exactement déterminées.

Il résulte de ces règles que le but visé par la réforme financière n'est pas touché par ces lois de caractère temporaire. Car les solutions législatives qui viennent d'être indiquées ne partent pas de principes arrêtés, mais sont de simples dispositions budgétaires valables pour un an seulement. On manque également de garanties en ce qui concerne le montant des recettes d'empire nécessaires à l'amortissement. Le fait que des remises sont consenties aux États sur les contributions ne pallie pas le mal. Enfin on ne règle par la manière dont s'opèrera l'amortissement. La loi de 1897 renvoie au budget. Il n'y a pas un plan d'amortissement mais tout au plus un consentement à un amortissement partiel.

3. Les corporations obligatoires et les chambres de métiers. — De toutes les mesures d'administration intérieure qui ont été promulguées en 1897, la Novelle sur l'organisation industrielle est la plus importante. Nous avons étudié en détail le projet dans notre dernière chronique (1). Le projet des gouvernements a obtenu, sauf de graves modifications, l'assentiment du Reichstag.

La loi diffère principalement du projet primitif en ce qu'elle n'admet plus que subsidiairement le caractère obligatoire des corporations (*Zwangsinnungen*). La règle, jusqu'alors en vigueur, de la liberté de formation des corporations est conservée.

La formation de corporations obligatoires est subordonnée à la demande des intéressés, c'est-à-dire des hommes du métier. Cette formation est ordonnée par les autorités administratives supérieures.

Les conditions que doivent observer ces autorités sont de telle nature que même quand la demande en sera faite par les intéressés, il ne pourra y avoir lieu que dans des hypothèses rares à la formation des corporations obligatoires. En effet, outre l'aptitude reconnue à fonctionner, la loi exige que la majorité des intéressés ne soit pas opposée à l'entrée obligatoire et qu'aucun membre de la corporation ne soit empêché par le lieu de sa résidence de prendre part au fonctionnement et aux institutions de la corporation.

De cette manière on déterminera dès le début si l'institution est apte à fonctionner.

Les comités de métiers (*Handwerksausschüsse*) organisés par le projet ne figurent plus dans la loi. Mais il y aura lieu de former des chambres de métiers (*Handwerkskammern*) qui ont pour principale mission de régler et de surveiller l'apprentissage. Elles pourront émettre des règlements sur ce point, et l'observation de ces règlements s'imposera aux corporations. Elles nommeront également des commissions devant lesquelles auront lieu les examens des compagnons.

Les attributions des chambres de métiers sont donc importantes ; elles sont beaucoup plus importantes que celles des chambres de commerce et

(1) *Revue* de janv.-fév. 1897, n° 1, p. 144 et s.

Digitized by Google

d'industrie, qui représentent les intérêts du commerce et de la grande industrie.

L'importance des chambres de métiers s'augmente encore de ce que la loi contient des prescriptions détaillées et à certains égards justement rigoureuses sur l'apprentissage. Nous signalerons parmi ces prescriptions celles des §§ 126 et 126*a*. Défense d'avoir et de diriger des apprentis est faite à toute personne privée de ses droits civils. Les autorités administratives inférieures peuvent émettre la même défense, à perpétuité ou temporairement, contre toute personne qui :

1° Se sera rendue coupable avec récidive d'une contravention grossière à ses obligations contre les apprentis qui lui ont été confiés ;

2° Sera reconnue notoirement impropre à avoir ou diriger des apprentis;

3° Ou, par suite d'infirmités intellectuelles ou physiques ne sera pas en mesure de diriger convenablement des apprentis.

La décision qui aura retiré à une personne le droit de recevoir des apprentis pourra être attaquée par la voie contentieuse. L'autorité administrative supérieure pourra restituer à toute personne le droit dont elle aura été privée après un délai d'un an.

D'autre part, le droit de recevoir des apprentis n'est accordé qu'aux personnes âgées de plus de 24 ans, et qui ont été pendant 5 ans patrons ou contre-maîtres, ou ont été apprentis pendant 3 ans et ont passé l'examen de compagnon, ou enfin ont été apprentis pendant un temps plus long fixé par la chambre de métier.

La loi contient enfin des dispositions sur l'examen de compagnon.

4. Emigration. — Commerce du beurre. — Règlement sur les télégraphes. — Code de commerce. — L'émigration n'avait jusqu'à présent donné lieu qu'à des dispositions insuffisantes de la législation locale. Une loi d'empire du 9 juin 1897 (1) la réglemente d'une manière uniforme pour tout l'Empire.

La loi contient des dispositions de police sur la faculté de tenir une agence d'émigration soit comme propriétaire, soit comme gérant, elle contient aussi des dispositions de droit privé qui règlent les clauses du contrat d'émigration; en troisième lieu elle prononce des peines contre les contraventions aux dispositions de police, enfin elle règle l'organisation des autorités administratives appelées à surveiller l'émigration.

Dans ses dispositions les plus importantes, celles qui ont un caractère de police, la loi forme un complément de la loi industrielle.

Les entrepreneurs d'agences d'émigration doivent être munis d'une concession que leur délivre le conseil fédéral; la décision du conseil fédéral doit être approuvée par le chancelier de l'Empire. La concession ne peut, en règle, être donnée qu'à des sujets allemands, ayant un domicile industriel en Allemagne, ou à des personnes juridiques, sociétés commerciales et associations inscrites, ayant leur siège sur le territoire de l'Empire.

Si ces conditions ne sont pas remplies, l'autorisation ne peut être

(1) *Bulletin des lois de l'Empire*, 1897, p. 663 et s.
(2) *Bulletin des lois de l'Empire*, 1897, p. 463.

Digitized by Google

donnée que si l'entrepreneur installe en Allemagne un fondé de pouvoir et se soumet pour les contestations judiciaires qui viendront à surgir relativement à son entreprise, au droit allemand et aux autorités allemandes.

L'entrepreneur doit fournir. avant que la concession ne lui soit accordée, un cautionnement de 50.000 marks au moins.

Des dispositions du même genre s'appliquent aux agents de ces entreprises.

Il est adjoint au chancelier de l'Empire, pour tout ce qui concerne l'émigration, un conseil spécial. La police de l'émigration est confiée aux autorités locales et la surveillance de cette police est faite par des commissaires du chancelier de l'Empire.

Pour remédier à la falsification dans le commerce des beurres, la loi d'empire du 15 juin 1897 (1) a émis des dispositions rigoureuses, qui se substituent à celles de la loi d'empire du 12 juin 1887.

L'ordonnance sur les télégraphes du 15 juin 1891 a été remplacée par une nouvelle ordonnance du 9 juin 1897.

Dans le domaine du droit privé, l'ancien code de commerce, qui date de l'époque de la confédération allemande, a été remplacé par un nouveau code de commerce du 10 mai 1897, publié avec une loi d'introduction (2).

Un projet des gouvernements sur quelques modifications à apporter au Code pénal en vigueur n'a pas obtenu l'approbation du Reichstag. Entre autres dispositions, le projet organisait les voies de recours contre les jugements des chambres pénales des tribunaux régionaux. Il modifiait également la composition des tribunaux criminels supérieurs et les attributions respectives des tribunaux arbitraux et des tribunaux régionaux.

Les changements de personnes qui se sont produits, dans le cours de l'année dernière parmi les hauts fonctionnaires de l'Empire ont été publiés dans les journaux quotidiens. Ils ne donneront pas lieu à des modifications fondamentales dans la politique.

II. Les États.

1. Le Royaume de Prusse. — Un assez grand nombre de lois administratives ont été votées dans la dernière session du Landtag. Mais aucune réforme n'a été faite qui mérite d'être signalée. Une série de lois ont été promulguées en vue de poursuivre la réglementation et l'amélioration déjà commencées, l'année précédente, des traitements des fonctionnaires.

La loi du 21 juin 1897 est relative aux salaires et aux frais de voyage des fonctionnaires.

Une loi du 31 mai 1897 pose des règles sur les augmentations de traitement des juges pour cause d'ancienneté de services. Tous les juges ont le droit d'exiger cette augmentation, les juges des tribunaux élevés sans conditions, ceux des tribunaux régionaux et les juges de paix, dans la mesure des disponibilités.

Les traitements des instituteurs et institutrices des écoles publiques font

(1) *Bulletin des lois de l'Empire*, 1897, p. 475.
(2) *Ibid.*, 1897, p. 219 et s.

Digitized by Google

l'objet d'une réglementation nouvelle, contenue dans la loi du 3 mars 1897.

La législation sur les communes rurales a fait un pas en avant par l'effet de la loi du 4 août 1897 sur les communes rurales dans la province de Hesse-Nassau.

La situation juridique des chambres de commerce a été modifiée sur quelques points de détail par une loi du 19 août 1897.

L'innovation la plus importante a été introduite par la loi sur l'amortissement de la dette, le 8 mars 1897, dont il a été parlé quand elle était encore à l'état de projet (1).

L'amortissement de la dette de l'Etat obéit pour la première fois à des principes. Le montant de l'amortissement pour l'exercice 1897-98 sera d'au moins 1/2 p. 100 et pour les exercices suivants d'au moins 3/5 p. 100 du capital de la dette. La dépense qui incombe à l'Etat de ce chef, étant déterminée dans son principe et dans son montant, est indépendante de l'approbation des pouvoirs appelés à voter le budget. La loi de budget doit fixer les moyens nécessaires pour acquitter cette dépense. En outre, tout excédent qui se produira sera consacré à augmenter l'amortissement de la dette de l'Etat.

Il n'est pas question dans la loi des fonds de compensation (*Ausglhleichungsfonds*) que créait le projet.

M. de Miquel, qui est le promoteur de cet important progrès réalisé dans la voie de la réforme des finances prussiennes, a trompé l'attente de bien des personnes, lors des changements de personnel qui se sont effectués dans les hautes fonctions de l'empire en n'obtenant, et, nous le supposons, en ne sollicitant aucune de ces fonctions vacantes. On a trouvé non sans quelque raison, que le discours qu'il a prononcé à Solingen sur la situation économique générale était animé d'un esprit plus élevé que celui qu'on pouvait attendre d'un ministre des finances prussien. Et peut-être son mérite est-il précisément en ce que les conservateurs n'ont manifesté aucune sympathie aux prohibitions d'introduction du blé étranger, demandées par l'union des agriculteurs, et ont soustrait cette proposition à l'examen du parlement. Un homme heureux profite souvent des circonstances pour se rendre utile dans les matières qui ne rentrent pas dans ses attributions. M. de Miquel a notamment comme vice-président du ministère prussien, présenté au Landtag le projet de loi sur les associations. Ce projet était destiné à remplacer le projet sur l'anarchie, dont le Reichstag s'était occupé il y a deux ans. Les conservateurs lui firent un accueil très favorable, mais les partis libéraux l'attaquèrent avec une telle énergie qu'il échoua. Celle des dispositions du projet qui fut jugée la plus inacceptable, donnait à la police le droit de dissoudre les associations et réunions qui constituaient un danger pour la paix publique.

2. Royaume de Bavière. — La Constitution bavaroise décide que l'exercice financier doit être de deux ans. Il suit de là que le Landtag n'est régulièrement convoqué que tous les deux ans. Il ne s'est pas réuni en 1896-1897 ;

(1) *Revue* de janv.-fév., 1897, p. 152.

Digitized by Google

au point de vue législatif cette année a donc été sans résultat. C'est seulement en novembre 1897 que le Landtag s'est réuni et s'est occupé d'une série de projets, qui n'ont pas encore abouti : révision des impôts directs organisés aujourd'hui en Bavière d'après le système de l'impôt sur le revenu, affranchissement des rentes foncières accordé aux propriétaires fonciers, associations, etc.

Il y a lieu de signaler une ordonnance de police du 1er janvier 1898 (1), qui règle la police de la circulation des voitures, sur tout le territoire.

3. Royaume de Saxe. — Dans le royaume de Saxe, le Landtag ne se réunit également, en principe, que tous les deux ans et ne s'est pas réuni en 1897. Les élections complémentaires qui ont eu lieu pour les deux chambres en septembre n'ont pas amené de groupement nouveau des partis.

Parmi les ordonnances générales administratives on doit mentionner la nouvelle ordonnance sur l'exercice de la profession de sage-femme et les dispositions relatives à la nomination et aux examens des fonctionnaires de l'Etat employés aux travaux publics.

4. Royaume de Wurtemberg. — La question constitutionnelle qui depuis quelques années passionne à nouveau l'opinion publique, et qui, on peut le dire, se pose sans trêve depuis 50 ans, n'a fait aucun progrès en 1897. On peut espérer que le Landtag qui vient d'être convoqué sera saisi d'un projet sur ce point.

Nous citerons parmi les nouvelles dispositions rentrant dans l'administration intérieure, une loi du 24 mai 1897 et surtout une ordonnance qui organise à nouveau l'école d'art industriel. Cette école est au nombre des plus admirables institutions de l'administration wurtembourgeoise, elle a depuis longtemps étendu sa réputation au dehors du royaume par la fructueuse activité qu'elle a déployée pour développer les forces artistiques utiles aux progrès des industries d'art. La nouvelle ordonnance a trait au plan d'études, aux moyens d'instruction, et au personnel chargé de l'enseignement.

5. Alsace-Lorraine. — La modification de la législation du timbre poursuivie depuis longtemps, a été réalisée par la loi du 21 juin 1897 (2). L'organisation actuelle était en partie surannée et était devenue incomplète. La nouvelle loi ajoute aux droits de timbre existants un certain nombre d'autres droits, notamment en ce qui concerne les actes judiciaires, et crée de nouveaux droits de timbre pour l'enregistrement des actes.

Robert Piloty,
Professeur de droit public à l'Université de Wurzbourg.

(*Traduit par M. Albert Wahl*).

(1) *Bulletin des lois et ordonnances*, 1898, p. 1.
(2) *Bulletin des lois de l'Alsace-Lorraine*, 1897, p. 4 et s.

Digitized by Google

ESPAGNE

(OCTOBRE 1897 A JANVIER 1898).

SOMMAIRE. — L'autonomie de Cuba et de Porto-Rico ; les décrets. — Formation du premier gouvernement cubain. — La paix aux Philippines.

L'autonomie de Cuba et de Porto-Rico. — Le gouvernement, présidé par M. Sagasta, comprenant que la concession de l'autonomie aux Antilles était l'obligation principale qu'il avait contractée en arrivant au pouvoir, se mit immédiatement en devoir d'élaborer la constitution politique de l'Ile de Cuba. Le conseil des ministres, au cours de plusieurs séances tenues dans le courant du mois de novembre, donna son approbation aux importants décrets que publia quelques jours après la *Gazette*. On ne peut donc pas accuser les libéraux de s'être montrés peu empressés à appliquer le nouveau système.

Comme cela était naturel, les décrets concédant l'autonomie politique et administrative aux Antilles ont donné lieu aux jugements les plus opposés ; ils ont éveillé chez les uns les plus flatteuses espérances et donné aux autres, de graves motifs d'inquiétude. Cela prouve l'importance capitale de l'œuvre. Le parti libéral avait promis de concéder l'autonomie et ce point constituait la partie principale du programme du nouveau gouvernement. Il n'était donc plus temps de discuter sur la convenance ou l'opportunité du système nouveau. Il ne restait qu'à le mettre en pratique le plus tôt possible et en toute franchise pour qu'il produisît réellement l'effet désiré. Il fallait, en appliquant le système, procéder avec logique, sincérité et courage ; et il est indéniable que MM. Sagasta et Moret ont agi ainsi. Aussi, si cette œuvre doit être glorieuse, la plus grande partie de la gloire devra revenir à ceux qui, en apposant leurs signatures au bas du texte des réformes, ont fait preuve de courage et de résolution.

Le programme colonial du parti libéral se développe dans toute son ampleur dans les décrets qui renferment la nouvelle constitution de Cuba et de Porto-Rico. Il n'est pas possible d'aller plus loin dans la concession d'un régime démocratique : l'autonomie qui est accordée par ces décrets peut être mise en parallèle avec celle dont jouissent les colonies les plus libres. Droits constitutionnels, suffrage universel, garanties efficaces pour l'exercice du droit de vote, gouvernement propre, droit de bourgeoisie cubaine consacré en de certaines règles de résidence comme condition indispensable pour l'obtention de toute fonction publique.... rien n'a été négligé. Les habitants de Cuba et de Porto-Rico ont obtenu en un jour des droits et des institutions dont ne jouissent pas encore quelques nations d'Europe et même un grand nombre de la libre Amérique.

Il ne faut pas croire que tout ce que comprend le nouveau régime, soit nouveau pour les Cubains et pour les insulaires de Porto-Rico ; car, avant

Digitized by Google

ce jour, ils ont joui des libertés concédées à la métropole. Ils avaient une représentation parlementaire ; ils jouissaient de la liberté de la presse et de l'enseignement ; ils pouvaient exercer les droits de réunion et de manifestation ; le Code pénal, le Code civil, la procédure orale et publique, le mariage civil et les lois provinciales et municipales étaient appliqués à la fois dans la Péninsule et aux Antilles. Mais tout cela ne suffisait pas aux séparatistes qui ont entrepris une guerre d'extermination : ce qu'ils revendiquent c'est l'indépendance.

Mais laissons là les commentaires. Les lecteurs de la *Revue* doivent être désireux de connaître le texte exact des décrets d'autonomie. Nous allons donc le donner ci-dessous.

A la date du 25 novembre 1897, ont été publiés les deux décrets royaux qui se réfèrent à l'égalité des droits constitutionnels et au suffrage universel et dont nous transcrivons ici les principales dispositions :

PREMIER DÉCRET

Article 1er.— « Les Espagnols résidant aux Antilles jouiront, dans les mêmes conditions que ceux qui résident dans la Péninsule, des droits indiqués par le titre Ier de la constitution de la monarchie, et des garanties dont leur exercice est entouré par les lois du royaume.

Dans ce but, et conformément à l'article 89 de la constitution, les lois qui la complètent et notamment la loi sur l'instruction criminelle, la loi d'ordre public, les lois relatives à l'expropriation forcée, à l'instruction publique, à la presse, aux droits de réunion et d'association, et le Code de justice militaire recevront leur entière application dans les îles de Cuba et de Porto-Rico, de telle sorte que l'article 14 de la constitution soit mis en vigueur dans son intégralité.

Article 2. — En temps de guerre, les Antilles seront régies par la loi d'ordre public avec la restriction et dans les conditions déterminées par l'article 17 de la Constitution.

Article 3. — Le ministre des Colonies, le Conseil d'Etat entendu, révisera la législation des Antilles ainsi que les décisions prises par les Gouverneurs généraux après la promulgation de la constitution et publiera ensuite les résultats de cette révision, afin que, dans la suite, ni le gouvernement, ni l'administration de la justice dans ces pays ne puissent, par erreur ou par négligence, invoquer ou appliquer des dispositions qui soient en contradiction avec la lettre ou l'esprit de la constitution de la monarchie espagnole. »

DEUXIÈME DÉCRET

TITRE I. — *Dispositions générales pour les élections.*

CHAPITRE PREMIER. — *Du droit électoral.*

Article 1er. — « Sont électeurs dans les îles de Cuba et de Porto-Rico tous les espagnols mâles, majeurs de vingt-cinq ans, qui jouissent de la plénitude de leurs droits civils et habitent sur le territoire d'un municipe dans lequel ils comptent deux ans au moins de résidence ».

CHAPITRE II. — *Du cens électoral.*

Le cens est permanent et ne peut être modifié qu'à l'occasion de la révision annuelle.

Article 2. — La formation, la révision, la garde et l'inspection du cens seront à la charge, suivant les attributions respectives, de la Junte (assemblée) centrale établie par la loi du 26 juin 1890, de Juntes provinciales et de Juntes municipales

Digitized by Google

qui seront désignées sous le nom de *Juntes du cens électoral*. Les Juntes provinciales résideront dans la capitale de chaque province, et les Juntes municipales dans chaque municipe. Elles auront toutes un caractère permanent. Les Juntes provinciales seront présidées par les magistrats de l'audience de chaque province respective désignés par le président de l'audience territoriale correspondante, et les Juntes municipales par les juges de première instance, et, à leur défaut, par les fonctionnaires publics qui seront choisis dans ce but par le président de l'audience de la province. Le nombre des membres des Juntes provinciales sera de quinze ; pour délibérer valablement et pour prendre une décision, la présence de neuf membres au moins sera nécessaire.

Sont membres-nés des Juntes provinciales : 1° Le Président et le Vice-président de la députation provinciale respective ; 2° L'ex-Président le plus ancien de la même députation domicilié dans la province ; 3° Quatre contribuables tirés au sort parmi ceux qui paient la plus haute cote d'impôt foncier et qui ont leur domicile dans la province ; 4° Quatre citoyens domiciliés dans la même province et prouvant, à l'aide d'un titre officiel, leur capacité professionnelle ou académique.

Sont membres-nés des Juntes municipales : 1° L'alcade et le syndic de l'*Ayuntamiento* ; 2° Le juge et le *fiscal* municipal ; 3° Les anciens alcades, domiciliés dans le ressort de l'*Ayuntamiento* (commune) ; 4° Quatre des contribuables payant l'impôt foncier le plus élevé et quatre contribuables payant l'impôt industriel également le plus élevé, et domiciliés dans le ressort de l'*Ayuntamiento* ; 5° Quatre citoyens domiciliés dans le ressort du même *Ayuntamiento* et prouvant, à l'aide d'un titre officiel, leur capacité professionnelle ou académique.

Chapitre III. — *Des élections de conseillers d'administration, de représentants, de députés provinciaux et de conseillers.*

Article 14. — Peuvent être Conseillers d'administration et représentants, les Espagnols qui réunissent les conditions exigées pour ces emplois par la Constitution des îles de Cuba et de Porto-Rico.

Article 15. — Peuvent être députés provinciaux, les Espagnols qui ont la capacité nécessaire pour être élus aux Cortès et qui sont nés dans la province ou qui y résident depuis quatre ans au moins.

Article 16. — Peuvent être élus Conseillers des *Ayuntamientos* ayant plus de 100 habitants, les électeurs qui, tout en comptant une résidence fixe de quatre ans au moins dans le ressort de l'*Ayuntamiento*, paient une cote directe figurant dans les deux premiers tiers des listes des contribuables pour l'impôt foncier et pour l'impôt industriel et commercial ; et dans les municipes ayant moins de 1000 et plus de 400 habitants, ceux qui paient des cotes comprises dans les premiers quatre cinquièmes de ces mêmes listes. Dans les *Ayuntamientos* qui n'excèdent pas 400 habitants, tous les électeurs seront éligibles. Seront, en outre, compris au nombre des éligibles tous ceux qui paieront une cote égale à la moins élevée qu'il sera nécessaire de payer, dans chaque municipe, pour être éligible aux termes du paragraphe précédent. Ceux qui, étant domiciliés dans la municipe, paieront un impôt et établiront, à l'aide d'un titre officiel, leur capacité professionnelle ou académique, seront également éligibles. Le seront également ceux qui prouveront qu'ils subissent une retenue sur les paiements qu'ils touchent sur les fonds généraux, provinciaux ou municipaux, pourvu que le montant de cette retenue se trouve compris dans les limites qui viennent d'être indiquées pour le éligibles dans les municipes de 1000 et de 400 habitants respectivement.

On évaluera la cote en additionnant toutes les taxes que paient les contribuables, en matière d'impôt direct et d'impôt municipal, dans le municipe ou au dehors. Pour évaluer le chiffre de la contribution des électeurs et des éligibles, on

Digitized by Google

considèrera comme bien propre : à l'égard des maris, les biens de leurs femmes, tant que subsistera la société conjugale, à l'égard des pères, ceux de leurs enfants dont ils ont l'administration légale ; à l'égard des enfants, leurs biens propres alors même que, pour une raison quelconque, ils n'en auront pas la jouissance.

Article 17. — Ne pourront être investis d'aucun des mandats mentionnés dans les articles précédents, ceux qui se trouvent compris dans l'un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité établis par les lois.

Article 18. — Seront électeurs pour la nomination de Conseillers d'administration ceux qu'indique l'article 25 de la loi électorale concernant les sénateurs de la Péninsule. Les dispositions de l'article 4 de ladite loi seront applicables à la formation des listes d'électeurs et à l'élection des Conseillers d'administration, en la forme déterminée par les règlements.

Article 19. — Dans les districts où l'on devra élire des représentants, un député provincial ou un Conseiller, chaque électeur ne pourra valablement accorder son vote qu'à une personne ; lorsqu'on élira plus d'un membre, jusqu'à quatre inclusivement, chaque électeur pourra exprimer autant de suffrages moins un, qu'il y aura de candidats à élire dans son district ; autant de suffrages moins deux si on en élit plus de quatre ; et autant de suffrages moins trois, si on en élit plus de huit. Les autres dispositions relatives à la procédure électorale seront celles qui sont déterminées par les lois organiques respectives et par les règlements.

Dispositions transitoires. — a). Dans les trois jours qui suivront la publication de cette loi dans la *Gazette* de la Havane et de Porto-Rico, il sera constitué dans la capitale de chacune des îles une Junte qui prendra le nom de *Junte insulaire du Cens électoral*, composée du Gouverneur général, président ; des membres des Audiences de la Havane et de Porto-Rico ; de dix membres désignés par le Gouverneur général et pris parmi les plus haut placés, pour représenter à la Junte les partis politiques de l'île, et du sécrétaire du Gouvernement général, ce dernier avec voix consultative seulement et avec mission de remplir les fonctions de secrétaire. Au surplus, le Gouverneur civil de la Havane fera partie de la Junte insulaire du Cens électoral de l'île de Cuba.

Les pouvoirs de ces Juntes seront les suivants : 1° Inspecter et diriger les services qui se réfèrent à la formation et à la conservation du Cens ; 2° Conserver les exemplaires imprimés des listes définitives, copiées sur les registres provinciaux ; 3° Communiquer, par l'intermédiaire du Président, avec toutes les autorités et tous les fonctionnaires publics ; 4° Recevoir toutes les plaintes qui leur seront adressées et y donner suite ; 5° Exercer la juridiction disciplinaire sur toutes les personnes qui interviennent avec un caractère officiel dans les opérations électorales ; prononcer des amendes jusqu'à concurrence de 1000 *pesetas*, que le cas échéant, et par leur ordre, les juges de première instance feront payer ; 6° Résoudre les difficultés qui pourront se présenter dans l'exécution de cette loi et de son règlement d'administration publique, en adaptant leurs dispositions respectives aux conditions spéciales des îles, de façon à assurer l'indépendance et la sincérité du vote.

En outre, la Junte insulaire de Cuba pourra ordonner ce qu'elle jugera opportun pour que les élections aient lieu dans les districts où l'état de l'insurrection ne permettra pas de former en temps voulu le cens électoral, ni de vérifier si ces élections ont eu lieu conformément aux prescriptions de cette loi et des règlements. A cet effet, pour chacun de ces districts, elle nommera des délégués qui, avec le concours des sept plus fort imposés à la contribution foncière et industrielle, et de sept capacitaires, procéderont à la vérification des élections en se conformant aux instructions qui leur seront données par la Junte insulaire.

Digitized by Google

b). — Pour l'application des dispositions de l'article 4 de cette loi, avant le 26 décembre prochain, les présidents des audiences nommeront les magistrats qui devront présider les Juntes provinciales du Cens électoral et les fonctionnaires qui devront présider les Juntes municipales dans les localités où il n'y a pas de Juges de première instance.

. . . . . .

b) Jusqu'à ce qu'on ait procédé à la modification des districts électoraux pour la nomination des députés aux Cortès sur le territoire des îles de Cuba et de Porto-Rico, on laissera en vigueur ce qui existe actuellement. Les Juntes insulaires du Cens électoral diviseront le territoire des îles en districts et en circonscriptions pour l'élection des représentants conformément au décret royal de ce jour. »

Le 27 novembre 1897, fut publié le troisième décret, le plus important de tous.

Pour en faciliter l'intelligence et éviter des confusions sur la valeur légale des termes qui y sont employés, il est utile d'avoir présent à l'esprit le tableau d'équivalences suivant :

Pouvoir exécutif central . . .	Le Roi avec son Conseil des ministres.
Parlement espagnol	Les Cortès avec le Roi.
Chambres espagnoles	Le Congrès et le Sénat.
Gouvernement central	Le Conseil des ministres du royaume.
Parlement colonial	Les deux Chambres avec le Gouverneur général.
Chambres coloniales.	Le Conseil d'administration et la Chambre des représentants.
Assemblées législatives colon.	Le Conseil d'administration et la Chambre des représentants.
Gouverneur général en conseil.	Le Gouverneur général avec les secrétaires d'État.
Instructions du Gouvern. génér.	Celles qu'il aura reçues lors de sa nomination.
Statut	Disposition coloniale de caractère législatif.
Statuts coloniaux	La législation coloniale.
Législation ou lois générales .	La législation ou les lois du royaume.

TITRE I. — *Du gouvernement et de l'administration des îles de Cuba et de Porto-Rico.*

Article 1er. — Le gouvernement et l'administration des îles de Cuba et de Porto-Rico seront régis dans l'avenir par les dispositions suivantes.

Article 2. — Le gouvernement de chacune des deux îles se composera d'un Parlement insulaire, divisé en deux chambres, et d'un Gouverneur général, représentant la métropole, qui exercera au nom de cette dernière l'autorité suprême.

TITRE II. — *Des Chambres insulaires.*

Article 3. — La faculté de légiférer sur les affaires coloniales dans la forme et conformément aux termes des lois, appartient aux Chambres insulaires avec le concours du Gouverneur général.

Article 4. — La représentation insulaire se compose de deux corps égaux en pouvoirs : la Chambre des représentants et le Conseil d'administration.

TITRE III. — *Du Conseil d'administration.*

Article 5. — Le Conseil se compose de 35 membres dont 18 seront élus dans la

Digitized by Google

forme indiquée par la loi électorale et dont les 17 autres seront désignés par le Roi, et, en son nom, par le gouverneur général, et devront être pris parmi ceux qui réunissent les conditions indiquées dans les articles suivants.

Article 6. — Pour pouvoir siéger au Conseil d'administration, il faut : être espagnol ; avoir trente-cinq ans accomplis ; être né dans l'île ou y résider d'une façon ininterrompue depuis quatre ans ; n'avoir pas subi de condamnation criminelle ; jouir de la plénitude des droits politiques ; n'avoir pas ses biens engagés; posséder depuis deux ans au moins un revenu propre annuel de 4.000 *pesos* et n'être lié par aucun contrat au gouvernement central ou à celui de l'île. Les actionnaires de sociétés anonymes ne seront pas considérés comme engagés envers le gouvernement, alors même que les sociétés dont ils font partie le seraient.

Article 7. — Pourront être élus ou nommés Conseillers d'administration ceux qui, en dehors des conditions qui ont été indiquées à l'article précédent, se trouveront dans l'un ou l'autre des cas qui suivent :

1° Etre ou avoir été sénateur du royaume, ou se trouver dans les conditions voulues et indiquées à l'article 3 de la Constitution pour occuper cet emploi ;

2° Avoir rempli pendant deux ans les charges suivantes : Président ou *fiscal* de l'Audience prétoriale de La Havane; Recteur de l'Université de La Havane ; Conseiller d'administration de l'ancien Conseil de ce nom ; Président de la Chambre de commerce de la capitale ; Président de la Société économique des « Amis du pays » de La Havane ; Président du Cercle des propriétaires fonciers; Président de l'Union des fabricants de tabac; Président de la Ligue des commerçants, industriels et agriculteurs de Cuba; Doyen de l'illustre Collège des avocats de la capitale ; Alcade de La Havane ou Président de sa Députation provinciale pendant quatre ans ou Président d'une Députation provinciale pendant six ans ; Doyen de l'un quelconque des deux Chapitres cathédraux ;

3° Pourront également être élus ou nommés les propriétaires figurant parmi les cinquante plus fort imposés sur les rôles de la contribution foncière, ou parmi les cinquante plus fort imposés sur les rôles de la Contribution commerciale, professionnelle, industrielle et artistique.

Article 8. — La nomination des Conseillers désignés par la Couronne, sera faite par décrets spéciaux qui indiqueront toujours à quel titre la nomination aura été faite. Les Conseillers ainsi nommés exerceront leur charge durant toute leur vie ; Les Conseillers électifs seront renouvelés par moitié tous les cinq ans, et en totalité lorsque le Gouvernement général dissoudra le Conseil d'administration.

Article 9. — Les conditions nécessaires pour être nommé ou élu Conseiller d'administration pourront être modifiées par une loi du royaume sur la demande ou la proposition des Chambres insulaires.

Article 10. — Les Conseillers d'administration ne pourront recevoir d'emploi, d'avancement, de décoration pendant que les sessions seront ouvertes; toutefois, tant le gouvernement local que le gouvernement central pourront leur conférer, dans les limites de leurs emplois respectifs, les pouvoirs qu'exigera l'exécution des services publics. Exception est faite touchant ce que prescrivent les paragraphes antérieurs, en faveur de la charge de secrétaire d'Etat.

TITRE IV. — *De la Chambre des représentants.*

Article 11. — La Chambre des représentants se composera des membres que nommeront les Juntes électorales dans la forme déterminée par la loi et dans la proportion de un pour 25.000 habitants.

Article 12. — Pour être élu représentant, il faut être Espagnol, laïque, majeur, jouir de tous ses droits civils, être né dans l'île de Cuba ou y résider depuis quatre ans au moins et n'avoir pas subi de condamnation criminelle.

Digitized by Google

Article 13.—Les représentants seront élus pour cinq ans et pourront être réélus indéfiniment. La Chambre insulaire indiquera elle-même les fonctions avec lesquelles est incompatible la charge des représentants et déterminera le cas de réélection.

Article 14. — Les représentants auxquels le Gouvernement central ou local confèrera une pension, un emploi, de l'avancement, une Commission rétribuée, des honneurs ou des décorations, verront leurs fonctions cesser de plein droit,si dans les quinze jours qui suivront leur nomination ils ne renoncent pas à la faveur qui leur a été accordée.

Les dispositions contenues au paragraphe précédent ne sont pas applicables aux représentants nommés secrétaires d'État (*ministres*).

TITRE V. — *Du mode de fonctionnement des Chambres insulaires et de leurs rapports entre elles.*

Article 15. — Les Chambres se réunissent tous les ans. Il appartient au roi, et en son nom, au Gouverneur général de les convoquer, de suspendre ou de clore leurs sessions et de dissoudre séparément ou simultanément la Chambre des représentants et le Conseil d'administration, avec l'obligation de les convoquer de nouveau ou de les renouveler dans un délai de trois mois.

Article 16. — Chacun des Corps législatifs établira lui-même son règlement et examinera la qualité des membres qui les composent ainsi que la légalité de leur élection. Jusqu'au jour où la Chambre des représentants et le Conseil d'administration auront approuvé leur règlement, il leur sera fait application de celui qui régit, soit le Congrès des députés, soit le Sénat respectivement.

Article 17. — Les deux Chambres nommeront leur président, leurs vice-présidents et leurs secrétaires.

Article 18. — L'un des Corps législatifs ne pourra pas être réuni sans que l'autre le soit également. Exception est faite pour le cas où le Conseil d'administration exercerait des fonctions judiciaires.

Article 19. — Les Chambres insulaires ne peuvent délibérer ensemble, ni en présence du Gouverneur général. Leurs séances seront publiques ; toutefois, dans les cas qui exigeront le secret des délibérations, chacune d'elles pourra prononcer le huis clos.

Article 20. — L'initiative et la proposition des statuts coloniaux appartiennent au Gouverneur général, par l'intermédiaire des secrétaires d'État, ainsi qu'à chacune des deux Chambres.

Article 21. — Les statuts coloniaux sur les contributions et sur le crédit public seront soumis d'abord à la Chambre des représentants.

Article 22. — Les résolutions dans chacun des deux Corps législatifs se prennent à la pluralité des votes; mais pour voter une disposition ayant un caractère législatif, il faut la présence de la moitié plus un du nombre total des membres qui le composent. Toutefois, pour délibérer, il suffira de la présence du tiers des membres.

Article 23. — Pour qu'une résolution soit considérée comme votée par le Parlement insulaire, il sera nécessaire qu'elle ait été approuvée dans les mêmes termes par la Chambre des représentants et par le Conseil d'administration.

Article 24. — Les statuts coloniaux, une fois adoptés dans la forme prescrite à l'article précédent, seront présentés au Gouverneur général par les bureaux des deux Chambres pour qu'il leur accorde sa sanction et qu'il les promulgue.

Article 25. — Les Conseillers d'administration et les membres de la Chambre des représentants sont inviolables pour leurs opinions et leurs votes dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 26. — Les Conseillers d'administration ne pourront être poursuivis ou

Digitized by Google

arrêtés sans l'autorisation préalable du Conseil, à moins qu'ils ne soient surpris en flagrant délit, ou que le Conseil ne soit pas réuni en session ; mais dans tous les cas il sera rendu compte, le plus tôt possible de l'événement à ce dernier afin qu'il détermine ce qu'il y a lieu de faire. Les représentants ne pourront pas non plus être poursuivis ou arrêtés durant le cours de la session, sans l'autorisation de la Chambre, à moins qu'ils ne soient surpris en flagrant délit; mais dans ce cas de même que lorsqu'ils seront poursuivis ou arrêtés pendant la période où les Chambres seront closes,il sera rendu compte le plus tôt possible de l'événement à la Chambre des représentants pour qu'elle en prenne connaissance et qu'elle donne son appréciation. L'audience prétoriale de La Havane connaîtra des causes criminelles contre les Conseillers et les représentants dans les cas et dans la forme déterminés par les statuts coloniaux.

Article 27. — Les garanties consignées dans l'article précédent ne seront pas appliquées dans les cas où le conseiller ou le représentant se déclarera auteur d'articles,livres, feuilletons ou imprimés de quelque nature que ce soit dans lesquels il invitera ou provoquera à la sédition militaire, ou dans ceux où il injuriera ou calomniera le Gouverneur général, ou bien s'attaquera à l'intégrité nationale.

Article 28. — Les relations entre les deux Chambres seront réglées, jusqu'à ce qu'il en soit autrement disposé,par la loi fixant les relations entre les deux Corps législatifs du 19 juillet 1837.

Article 29. — En dehors de la puissance législative insulaire, il appartient aux deux Chambres insulaires :

1° De recevoir du Gouverneur général le serment d'être fidèle à la Constitution et aux lois qui garantissent l'autonomie de la colonie ; 2° De rendre effective la responsabilité des secrétaires d'État, lesquels, lorsqu'ils seront accusés par la chambre des représentants, seront jugés par le Conseil d'administration; 3° De s'adresser au Gouvernement central par l'intermédiaire du Gouverneur général pour lui proposer la suppression ou la modification des lois du royaume actuellement en vigueur, pour l'inviter à présenter des projets de loi sur des affaires déterminées ou pour lui demander de prendre des résolutions d'un caractère exécutif en ce qui concerne la colonie.

Article 30. — Dans tous les cas où, d'après l'opinion du Gouverneur général, les intérêts nationaux peuvent être affectés par les statuts coloniaux, les projets d'initiative ministérielle devront être communiqués au Gouvernement central avant d'être présentés aux Corps législatifs. Si le projet émane de l'initiative parlementaire, le Gouvernement colonial demandera l'ajournement de la discussion jusqu'au jour où le Gouvernement central aura fait connaître son opinion. Dans les deux cas, la correspondance qui sera échangée entre les deux Gouvernements sera communiquée aux Chambres et publiée dans la *Gazette*.

Article 31. — Les conflits de juridiction entre les différentes assemblées municipales, provinciales et insulaires, ou entre elles et le pouvoir exécutif, qui, par leur caractère, ne seront pas soumis au Gouvernement central, seront jugés par les tribunaux de justice, conformément aux dispositions du présent décret.

TITRE VI. — *Des pouvoirs du Parlement insulaire.*

Article 32. — Les Chambres insulaires ont qualité pour prendre une décision sur tous les points qui n'ont pas été spécialement et limitativement réservés aux Cortès du royaume ou au Gouvernement central, en conformité du présent décret ou de ce qui sera décidé dans la suite conformément aux dispositions de l'article 2 additionnel. Dans ce sens et sans que l'énumération suppose une limitation de leurs pouvoirs, il appartient aux Chambres insulaires de statuer sur toutes les affaires et sur toutes les matières dépendant des ministères de *Gracia y Justicia* (justice), de *Gobernacion* (intérieur), de *Hacienda* (finances) et de *Fomento* (travaux

Digitized by Google

publics, enseignement et agriculture). Elles ont, en outre, la connaissance privative de toutes les affaires d'ordre purement local qui affectent principalement le territoire de la colonie ; et, en ce sens, elles peuvent statuer sur l'organisation administrative, sur les divisions territoriale,provinciale,municipale, judiciaire ; sur l'hygiène maritime ou terrestre ; sur le crédit public, les Banques et le système monétaire. Ces pouvoirs s'entendent sans préjudice de ceux qui,suivant les lois, appartiennent sur les mêmes matières au pouvoir exécutif colonial.

Article 33. — Il appartient également au Parlement insulaire d'établir les règlements relatifs aux lois votées par les Cortès du royaume, dont on leur a expressément confié la rédaction. En ce sens, il peut tout particulièrement, et cela dès sa première réunion, statuer sur la procédure électorale, sur la formation du cens, sur la qualification des électeurs et sur la manière d'exercer le droit de suffrage; mais sans que les dispositions prises par lui puissent nuire aux droits du citoyen, reconnus par la loi électorale.

Article 34. — Alors même que les lois relatives à l'administration de la justice et à l'organisation des tribunaux auront un caractère général et seront, par suite obligatoires pour la colonie, le Parlement colonial pourra néanmoins, en ce qui les concerne, édicter des règles ou proposer au Gouvernement central des mesures destinées à faciliter l'entrée, le maintien et l'avancement dans les tribunaux locaux des naturels de l'île ou de ceux qui y exercent la profession d'avocat. C'est au Gouverneur général en conseil qu'appartiennent les pouvoirs qui, relativement à la nomination des fonctionnaires subalternes et auxiliaires de l'ordre judiciaire et autres affaires concernant l'administration de la justice, sont exercés aujourd'hui par le ministre des colonies en ce qui concerne l'île de Cuba.

Article 35. — Il appartient exclusivement au Parlement insulaire de former le budget local, tant en dépenses qu'en recettes, et le budget des recettes nécessaire pour payer la part qui revient à l'île dans le budget national. A cet effet, le Gouverneur général présentera aux Chambres, avant le mois de janvier de chaque année, le budget correspondant à l'exercice suivant, en le divisant en deux parties : la première contiendra les recettes nécessaires pour couvrir les dépenses de la souveraineté ; la seconde, les dépenses et les recettes propres à l'administration coloniale. Aucune des deux Chambres ne pourra entreprendre la discussion du budget colonial sans avoir voté définitivement la partie afférente aux dépenses de souveraineté.

Article 36. — Il appartient aux Cortès du royaume de déterminer quelles sont les dépenses obligatoires qui doivent être considérées par leur nature comme inhérentes à la souveraineté, et de fixer tous les trois ans leur quotité ainsi que les recettes nécessaires pour les couvrir, tout en réservant toujours pour les mêmes Cortès le droit de modifier cette disposition.

Régime douanier. — *Article* 37. — La négociation des traités de commerce qui intéressent l'île de Cuba, qu'elle soit due à l'initiative du Gouvernement insulaire ou à celle du Gouvernement central, sera effectuée toujours par ce dernier, avec le concours dans les deux cas de délégués spéciaux dûment autorisés par le Gouvernement colonial,ce qui devra être constaté lorsque les traités seront présentés aux Cortès du royaume.

Ces traités,s'ils sont approuvés par ces dernières, seront promulgués comme lois du royaume, et, à ce titre, ils entreront en vigueur sur le territoire de l'île.

Article 38. — Les traités de commerce dans la négociation desquels ne sera pas intervenu le Gouvernement insulaire, seront communiqués à ce dernier comme lois du royaume afin que, dans un délai de trois mois, il puisse déclarer s'il entend ou non adhérer à leurs stipulations. Dans le cas de l'affirmative, le Gouverneur général les publiera dans la *Gazette* comme statuts coloniaux.

Digitized by Google

Article 39. — Il appartiendra également au Parlement insulaire de rédiger le tarif douanier et de déterminer les droits qu'auront à payer les marchandises tant à leur importation sur le territoire insulaire qu'à leur exportation.

Article 40. — Comme transition entre le régime actuel et celui qui sera établi, et sans préjudice des conventions que pourront faire, le cas échéant, les deux gouvernements, les relations commerciales entre la Péninsule et l'île de Cuba seront réglées par les dispositions suivantes :

1° Aucun droit, qu'il ait ou non un caractère fiscal, qu'il soit établi pour l'importation ou pour l'exportation, ne pourra être différentiel au préjudice de la production insulaire ou péninsulaire;

2° Il sera formé par les soins des deux gouvernements une liste d'articles de provenance nationale directe auxquels on appliquera d'un commun accord un droit différentiel par rapport à leurs similaires de provenance étrangère. Sur une autre liste analogue, formée de la même manière, on déterminera les produits de provenance insulaire directe auxquels sera appliqué un traitement privilégié à leur entrée dans la Péninsule; on y indiquera les droits différentiels qu'ils devront payer. Ce droit différentiel, en aucun cas, n'excèdera pour les deux provenances 35 0/0. Si dans la formation de ces listes et dans la fixation des droits protecteurs il y a conformité de vues de la part des deux gouvernements, ces listes seront considérées comme définitives et entreront en vigueur sans retard. S'il n'y a pas accord, la solution du point litigieux sera confiée à une commission de députés du royaume, formée par portions égales de Cubains et de péninsulaires. Cette commission nommera son président : si on ne peut pas se mettre d'accord sur sa nomination, la présidence appartiendra au plus âgé des membres. Le président aura voix prépondérante ;

3° Les tableaux des droits relatifs aux articles énumérés dans les deux listes qui viennent d'être mentionnées au paragraphe précédent, seront établis d'un commun accord et seront révisés tous les deux ans. Les modifications qu'il y aura lieu d'apporter aux droits de douane seront faites par les deux gouvernements respectifs.

TITRE VII. — *Du gouverneur général.*

Article 41. — Le Gouvernement suprême de la colonie sera exercé par un Gouverneur général nommé par le roi, sur la proposition du Conseil des ministres. En ce sens, il aura, en qualité de vice-roi, les pouvoirs qui appartiennent au Gouverneur des Indes ; il aura le commandement supérieur de toutes les forces armées de terre et de mer existant dans l'île ; il sera le délégué des ministères d'Etat, de la guerre, de la marine et des colonies ; toutes les autres autorités de l'île lui seront subordonnées ; il sera responsable du maintien de l'ordre et de la sûreté dans la Colonie. Le Gouverneur général, avant d'entrer en charge prêtera entre les mains du roi serment de remplir fidèlement et loyalement sa mission.

Article 42. — Le Gouverneur général, comme représentant de la nation, exercera par lui-même et avec le concours de son secrétariat, toutes les fonctions indiquées à l'article précédent et celles qui pourront lui appartenir comme délégué direct du roi dans les affaires de caractère national.

Il appartient au Gouverneur général comme représentant de la métropole : 1° De désigner librement les employés de son secrétariat ;

2° De publier, exécuter ou faire exécuter dans l'île les lois, décrets, traités, conventions internationales et autres dispositions émanant du pouvoir législatif, de même que les décrets, ordonnances royales et autres dispositions émanant du pouvoir exécutif et qui lui seront communiqués par les ministères dont il est le délégué. Lorsque, à son avis et à l'avis de ses secrétaires d'Etat, les résolutions du gouvernement de Sa Majesté pourront causer préjudice aux intérêts généraux de la nation ou aux intérêts spéciaux à l'île, il suspendra leur publica-

Digitized by Google

tion et leur exécution, sauf à rendre compte de sa décision et des motifs qui la lui auront dictée au ministère d'où elles émanent ;

3° D'exercer le droit de grâce au nom du roi, dans les limites qui lui auront été déterminées par ses instructions, et de suspendre l'exécution de toute peine capitale, lorsque la gravité des circonstances l'exigera ou lorsque l'urgence ne permettra pas de demander et d'obtenir un ordre de Sa Majesté, après avoir, dans tous les cas, pris l'avis de ses secrétaires d'Etat ;

4° De suspendre les garanties exprimées aux articles 4, 5,6 et 9, et aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 13 de la Constitution de l'Etat, d'appliquer les lois d'ordre public et de prendre toutes les mesures qu'il croira nécessaires pour le maintien de la paix à l'intérieur et de la sécurité à l'extérieur du territoire qui lui est confié, le Conseil de ses secrétaires d'Etat préalablement entendu ;

5° De veiller à ce que, dans la colonie, on rende promptement et légalement la justice, qui devra toujours être rendue au nom du roi ;

6° De se mettre en communication directement au sujet des affaires de politique extérieure avec les agents diplomatiques et consulaires de l'Espagne en Amérique. La correspondance de cette nature sera communiquée intégralement et simultanément au ministère d'Etat.

Article 43. — Il appartient au Gouverneur général comme autorité supérieure de la colonie et en sa qualité de chef de son administration :

1° De veiller à ce que l'on respecte et reconnaisse les droits, facultés et privilèges qui sont attribués ou qui, dans la suite, seront attribués à l'administration coloniale ;

2° De sanctionner et publier les décisions du Parlement insulaire, qui lui seront soumises respectivement par le président et les secrétaires des Chambres respectives. Lorsque le Gouverneur général estimera qu'une décision du Parlement insulaire dépasse les limites des pouvoirs de ce dernier, ou bien qu'elle attente aux droits des citoyens reconnus au titre Ier de la Constitution ou aux garanties qui ont été concédées par les lois pour leur exercice, ou bien qu'elle compromet les intérêts de la colonie ou de l'Etat, il remettra cette décision au Conseil des ministres du royaume, lequel, dans un délai qui ne pourra pas dépasser deux mois, l'approuvera ou la retournera au Gouverneur général avec l'exposé des motifs qui l'ont déterminé à s'opposer à sa sanction et à sa promulgation. Le Parlement insulaire, après avoir pris connaissance de ces raisons, pourra délibérer de nouveau sur l'affaire et modifier sa décision, s'il le trouve convenable, sans qu'il soit nécessaire de faire une proposition spéciale. Si on laisse passer deux mois sans que le Gouvernement central manifeste son opinion touchant la décision prise par les Chambres insulaires qui lui aura été transmise par le Gouverneur général, celui-ci lui accordera sa sanction et la promulguera ;

3° De nommer, suspendre et révoquer les employés de l'administration coloniale, sur la proposition des divers secrétaires d'Etat et en se conformant aux lois ;

4° De nommer et de révoquer librement les secrétaires d'Etat.

Article 44. — Aucun ordre donné par le Gouverneur général en sa qualité de représentant et de chef de la colonie, ne sera mis à exécution s'il n'est cont resigné par un secrétaire d'Etat, qui, par ce seul fait, se rend responsable de cet ordre.

Article 45. — Les secrétariats d'Etat seront au nombre de cinq : Grâce et Justice et Intérieur ; Finances ; Instruction publique ; Travaux publics et Communications ; Agriculture, Industrie et Commerce.

La présidence appartiendra au secrétaire d'Etat désigné par le Gouverneur, qui pourra également désigner comme président une personne qui ne soit pas à la tête d'un département déterminé.

L'augmentation ou la diminution du nombre des secrétariats d'Etat, ainsi que

Digitized by Google

la détermination des affaires qui sont de la compétence de chacun d'eux, appartient au Parlement insulaire.

Article 46. — Les secrétaires d'Etat peuvent être membres de la Chambre des représentants ou du Conseil d'administration, et, en cette qualité, prendre part aux discussions des deux Chambres avec droit de voter seulement dans celle à laquelle ils appartiennent.

Article 47. — Les secrétaires d'Etat seront responsables de leurs actes devant les Chambres insulaires.

Article 48. — Le Gouverneur général ne pourra pas modifier ou abroger les dispositions qu'il aura prises lorsqu'elles auront été confirmées par le Gouvernement, qu'elles soient déclaratives de droit, ou qu'elles aient servi de base à une sentence judiciaire ou de contentieux administratif.

Article 49. — Le Gouverneur général ne pourra déléguer les pouvoirs de sa charge lorsqu'il s'absentera de l'île que sur ordre exprès du Gouvernement. Au cas où il s'absentera de la capitale, ce qui l'empêchera de remplir les devoirs de sa charge, il pourra désigner la personne ou les personnes qui devront le remplacer, si le Gouvernement ne l'a pas fait déjà, ou si, dans ses instructions, on n'avait pas prévu le mode suivant lequel il serait remplacé.

Article 50. — Le Tribunal suprême connaîtra, dans une instance unique, des responsabilités définies par le Code pénal et qui seront mises à la charge du Gouverneur général.

Le Conseil des ministres prendra connaissance des responsabilités encourues par lui.

Article 51. — Le Gouverneur général, malgré ce qui a été dit dans les différents articles de ce décret pourra agir directement et sous sa responsabilité, en dehors de ses secrétaires d'Etat, dans les cas suivants :

1° Lorsqu'il s'agira de transmettre au Gouvernement les décisions des Chambres insulaires, spécialement lorsqu'il estimera que ces décisions portent atteinte aux droits garantis par le titre Ier de la Constitution de la monarchie ou aux garanties qui ont été instituées par les lois pour leur exercice; 2° Lorsqu'il y aura lieu de mettre à exécution la loi d'ordre public, surtout s'il n'avait pas le temps ou les moyens de consulter le Gouvernement central ; 3° Lorsqu'il s'agira de l'exécution et de l'application des lois du royaume sanctionnées par Sa Majesté et susceptibles d'être appliquées sur tout le territoire espagnol et sur celui de Cuba.

Une loi déterminera la procédure à suivre et les moyens d'action que pourra employer dans ces cas le Gouverneur général.

TITRE VIII. — *Du régime municipal et provincial.*

Article 52. — L'organisation municipale est obligatoire dans toute agglomération de population supérieure à 1000 habitants. Celles qui n'atteindront pas ce chiffre pourront organiser les services de caractère commun grâce à des conventions spéciales. Tout municipe légalement constitué aura le pouvoir de statuer sur l'instruction publique, les voies terrestres, fluviales ou maritimes, l'hygiène locale, les budgets municipaux ; il pourra nommer et révoquer ses employés.

Article 53. — A la tête de chaque province, il y aura une députation, élue dans la forme déterminée par les statuts coloniaux et composée d'un nombre de membres proportionnel à sa population.

Article 54. — Les députations provinciales sont autonomes pour tout ce qui se réfère à la création et à la dotation d'établissements d'instruction publique, d'établissements de bienfaisance, des voies provinciales terrestres, fluviales ou maritimes, à la formation de leurs budgets et à la nomination et à la révocation de leurs employés.

Digitized by Google

Article 55. — Les municipes aussi bien que les provinces pourront établir librement leurs budgets de recettes pour couvrir leurs dépenses, sans autre condition que de les rendre compatibles avec le système fiscal général de l'île.

Les ressources du budget provincial seront indépendantes de celles du budget municipal.

Article 56. — Seront alcades et adjoints des alcades, les conseillers élus par les *Ayuntamientos*.

Article 57. — Les alcades exerceront sans aucune entrave les fonctions actives de l'administration municipale en leur qualité d'exécuteurs des décisions des *Ayuntamientos* et de représentants de ces mêmes corps.

Article 58. — Les conseillers aussi bien que les députés provinciaux seront civilement responsables des dommages et préjudices causés par leurs actes.

Cette responsabilité sera poursuivie devant les tribunaux ordinaires.

Article 59.— Les députations provinciales nommeront librement leurs présidents.

Article 60. — Les élections des conseillers et des députés provinciaux se feront de telle sorte que les minorités soient légitimement représentées.

Article 61. — La loi provinciale et municipale actuellement en vigueur à Cuba continuera à régir la matière en tout ce qui n'est pas contraire au présent décret, jusqu'au jour où le Parlement colonial adoptera de nouvelles dispositions.

Article 62. — Aucun statut colonial ne pourra enlever aux municipes ou aux députations les droits qui leur sont reconnus par les articles précédents.

TITRE IX. — *Des garanties pour l'observation de la Constitution coloniale.*

Article 63. — Tout citoyen pourra se pourvoir devant les tribunaux lorsqu'il estimera que ses droits ont été violés ou que ses intérêts ont été lésés par les décisions d'un municipe ou d'une députation provinciale. Le ministère public, s'il en est requis par les agents du pouvoir exécutif colonial, poursuivra également devant les tribunaux les infractions à la loi et les excès de pouvoir commis par les *Ayuntamientos* et les députations.

Article 64. — Dans les cas signalés à l'article précédent, le tribunal compétent sera, pour les réclamations contre les municipes, l'audience du territoire ; et, pour les réclamations contre les députations provinciales, l'audience prétoriale de la Havane. Ces tribunaux lorsqu'il s'agira d'excès de pouvoir commis par ces corporations, siègeront en audience plénière. On pourra appeler des sentences rendues par les audiences territoriales devant l'audience prétoriale de la Havane, et de celles de cette dernière devant le Tribunal suprême du royaume.

Article 65. — Les droits concédés par l'article 63 à tout citoyen pourront également être exercés collectivement par le ministère public ; il sera nommé, dans ce cas, un fondé de pouvoirs ou représentant.

Article 66. — Sans préjudice des droits qui lui sont accordés par le titre V, le gouverneur général, lorsqu'il le jugera utile, pourra se pourvoir, en sa qualité de chef du pouvoir exécutif colonial, devant l'audience prétoriale de la Havane pour faire trancher par cette dernière les conflits de juridiction entre le pouvoir exécutif colonial et les Chambres législatives.

Article 67. — S'il s'élève quelque conflit de juridiction entre le Parlement insulaire et le gouverneur général en sa qualité de représentant du pouvoir central, sans que le Parlement insulaire soumette le cas au Conseil des ministres du royaume, chacune des deux parties pourra se pourvoir devant le Tribunal suprême du royaume, qui tranchera définitivement le conflit en une seule instance.

Article 68. — Les sentences rendues dans les cas prévus par les articles précédents, seront publiées dans la « *Collection des statuts coloniaux* » et feront partie de la législation insulaire.

Digitized by Google

Article 69. — Toute décision municipale ayant pour objet des emprunts municipaux, n'aura de force exécutive que lorsqu'elle aura été approuvée par le majorité des habitants, lorsque le tiers des conseillers aura demandé l'accomplissement de cette formalité. Un statut spécial déterminera la quotité de l'emprunt qui, suivant le nombre d'habitants de l'*Ayuntamiento* sera nécessaire pour que le *referendum* puisse avoir lieu.

Article 70. — Toutes les dispositions de caractère légal qui émaneront du Parlement colonial ou des tribunaux, seront insérées, sous le nom de statuts coloniaux, dans une collection législative dont la formation et la publication seront confiées au gouverneur général comme chef du pouvoir exécutif colonial.

Articles additionnels. — *Article* 1er. — Tant que les statuts coloniaux n'auront pas été publiés dans la forme légale, on appliquera les lois du royaume à toutes les affaires réservées à la compétence du gouvernement insulaire.

Article 2. — Dès que la présente Constitution pour les îles de Cuba et de Porto-Rico aura été approuvée par les Cortès du royaume, elle ne pourra être modifiée que par une loi sur la demande du Parlement insulaire.

Article 3. — Les dispositions du présent décret seront intégralement applicables à l'île de Porto-Rico ; mais elles feront l'objet d'un décret spécial à cette île.

Article 4. — Les contrats relatifs aux services publics communs aux Antilles et à la Péninsule qui sont en cours d'exécution seront maintenus dans la forme actuelle jusqu'à leur expiration et seront régis entièrement par les dispositions qu'ils contiennent. Au sujet de ceux dont l'exécution n'est pas encore commencée, mais qui sont déjà arrêtés, le gouverneur général consultera le gouvernement central ou les chambres coloniales suivant le cas ; et c'est d'un commun accord entre les deux gouvernements que sera résolue la forme dans laquelle ces contrats devront être exécutés.

Dispositions transitoires. — *Article* 1er. — Pour réaliser le plus rapidement possible et tout en interrompant le moins possible le fonctionnement des services, la transition entre le système actuel et celui qui est institué par ce décret, le gouverneur général, lorsqu'il croira arrivé le moment opportun, et après qu'il aura consulté le gouvernement central, nommera les secrétaires d'Etat, comme le dit l'article 45, et, avec eux, assurera le fonctionnement du gouvernement intérieur de l'île de Cuba jusqu'à la constitution des Chambres insulaires. Les secrétaires d'Etat ainsi nommés cesseront leurs fonctions lorsque le gouverneur général prêtera serment devant les Chambres insulaires ; et, sur-le-champ le gouverneur les remplacera par ceux qu'il jugera représenter de la manière la plus parfaite la majorité de la Chambre des représentants et du Conseil d'administration.

Article 2. — La manière dont il sera fait face aux dépenses résultant de la dette qui actuellement grève les trésors espagnol et cubain et à celles qui auront été faites jusqu'à la terminaison de la guerre, fera l'objet d'une loi dans laquelle on déterminera la part qui devra être supportée par chacun des deux trésors ainsi que les moyens à employer pour payer les intérêts et amortir ou rembourser, suivant le cas, le capital. Jusqu'à ce que les Cortès du royaume aient résolu cette difficulté, rien ne sera modifié aux conditions dans lesquelles ont été contractées ces dettes, ni sous le rapport du paiement des intérêts et de l'amortissement, ni sous le rapport des garanties fournies, ni sous le rapport de la forme dans laquelle sont faits les paiements. Une fois que les Cortès auront déterminé la part qui revient à chaque trésor, chacun de ces trésors sera responsable de la portion de dette qui lui aura été assignée. Dans aucun cas, on ne cessera de respecter scrupuleusement les conventions faites avec les créanciers sous la foi de la nation espagnole.

Digitized by Google

Formation du premier Gouvernement cubain. — Après la promulgation aux Antilles des décrets sur l'autonomie, le premier problème qui se posait, pour leur application immédiate, se rapportait à la nomination du Gouvernement insulaire, problème des plus délicats, puisqu'il dépendait de sa solution que le nouveau régime produisît rapidement les effets qu'on en attendait. Il était indispensable que l'on formât un gouvernement qui fût, non le reflet d'un parti ou d'un groupe, mais bien la représentation de tous les éléments importants du pays qui ont foi dans l'efficacité du système de l'autonomie.

Le premier janvier, les nouveaux ministres (Secrétaires d'Etat) qui forment le premier gouvernement de Cuba prirent possession de leur charge. Ce sont :

Président du Conseil : Galvez ; Ministre des Finances : Montoro ; Ministre de la Justice et de l'Intérieur : Govin ; Ministre des travaux publics et des communications : Dolz ; Ministre de l'Instruction publique : Zayas ; Ministre de l'Industrie et du Commerce : Rodriguez. Le premier cabinet autonome offre d'abord cet avantage qu'il établit une certaine pondération entre les diverses tendances existant dans l'Ile au sujet du nouveau régime. Parmi les six membres du cabinet insulaire, deux appartiennent à la droite du parti autonomiste, MM. Galvez et Montoro ; deux à la gauche, MM. Govin et Sayas, et deux représentent le parti réformiste, MM. Rodriguez et Dolz.

Il est bon qu'un ministère qui doit présider aux élections remplisse ces conditions d'équilibre. De cette manière, il ne pourra pas être accusé par les partis politiques d'avoir profité de son passage au pouvoir pour servir dans les comices, les intérêts particuliers d'un groupe.

L'action du gouvernement cubain devra, pour le moment, avoir un caractère plutôt politique qu'administratif: car son objectif principal, c'est la pacification. Ces hommes connaissent le pays; ils savent les ressources que les rebelles en tirent, tant en matériel qu'en personnel. Il est probable qu'ils sauront tracer et ouvrir le chemin par où devront passer les insurgés que ne pousse pas une fureur intransigeante, pour retourner à la légalité.

La paix aux Philippines. — Dès le milieu du mois de novembre, on annonçait les projets de soumission d'Aguinaldo, Llanera, et autres chefs jouissant d'un grand prestige parmi les révoltés de Philippines. Et on espérait que sous peu ils mettraient leurs projets à exécution; ce qui entraînerait une rapide pacification. L'isolement dans lequel le pays a laissé les rebelles et l'enthousiasme avec lequel les indigènes ont défendu la cause de l'Espagne, ont dû certainement exercer une influence sur l'esprit d'Aguinaldo et d'autres chefs et les pousser à négocier pour se soumettre aux autorités. Les bases essentielles de la soumission des révoltés des Philippines ont été les suivantes : liberté pour leurs personnes et secours aux principaux chefs pour leur permettre de vivre à l'étranger.

Le 27 décembre, Aguinaldo, Llanera et les autres chefs s'embarquèrent pour Hong-Kong. Quelques jours plus tard, les rebelles livrèrent leurs armes et saluèrent le drapeau espagnol.

Le 10 janvier 1898. A. Lopez Selva.

(*Traduit par M. Gaure*).

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public, par M. Th. **Ducrocq**, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 7e édition. Tome II : **Tribunaux administratifs**, Paris, ancienne librairie Thorin, A. Fontemoing, éditeur, 1897, 1 vol. in-8°, XLI-654 p.

M. Ducrocq a fait paraître le deuxième volume de son cours de droit administratif. Conformément au programme adopté par l'auteur, ce volume est consacré tout entier aux *tribunaux administratifs*, et vient compléter l'ensemble de l'organisation administrative, dont le précédent volume nous avait fait connaître les deux premiers organes, les *Autorités* et les *Conseils*. Sous ce titre nous avons donc un traité complet du contentieux administratif et des juridictions, L'auteur commence par y présenter une théorie générale du contentieux, dont il définit le domaine et dont il distingue les diverses branches ; il recherche le fondement et la raison d'être de la juridiction administrative dont il explique et justifie l'existence à côté de la juridiction judiciaire. Il traite ensuite du conseil d'Etat délibérant soit en assemblée du contentieux, soit en section du contentieux ; on trouvera dans cette partie non seulement les règles actuelles concernant l'organisation, les attributions et la procédure, mais encore une analyse critique des multiples projets présentés au cours des années dernières et relatifs à la réorganisation de notre haute juridiction administrative. La troisième partie est consacrée aux tribunaux administratifs généraux : là est exposée la grave question de la juridiction ministérielle ; là sont également étudiés les Conseils de préfecture, dont l'organisation, la procédure et surtout les attributions font l'objet de développements étendus ; là enfin, sont examinés divers contentieux spéciaux, comme ceux des travaux publics, de la voirie, des établissements dangereux et insalubres. Enfin la quatrième partie nous fait connaître les tribunaux administratifs spéciaux : la cour des comptes avec sa double mission de contrôle et de juridiction ; les Conseils chargés du contentieux de l'enseignement, conseil supérieur, conseils des Universités, conseils académiques, conseils départementaux de l'enseignement primaire ; puis les conseils de revision chargés du contentieux du recrutement ; les préfets maritimes ; l'administration des monnaies ; les commissions de plus-value, et autres commissions contentieuses ; enfin les tribunaux administratifs de l'Algérie et des colonies.

Mais l'intérêt de ce volume si rempli est moins encore dans le nombre et l'importance des questions traitées que dans la valeur et la sûreté de la doctrine. A ce point de vue, on peut dire qu'il est venu à son heure pour rappeler certaines notions simples qui tendaient à s'obscurcir et pour signaler certains errements de langage qui menaçaient de s'introduire dans la science à la suite d'une des plus remarquables publications parues sur le droit administratif.

On sait l'approbation unanime avec laquelle fut accueilli il y a quelques années l'ouvrage de M. Laferrière vice-président du conseil d'Etat. Le *Traité de la Jurisprudence administrative et des recours contentieux* dont deux éditions successives ont affirmé le succès mérité, ne se recommandait pas seulement par la haute compétence de l'auteur, mais aussi par l'élégance du langage, par l'ampleur et

Digitized by Google

la nouveauté des développements, surtout par l'originalité de la méthode. M. Ducrocq lui-même en a fait ressortir les mérites dans un compte rendu particulièrement élogieux, où déjà perçaient quelques réserves, où déjà se pressentaient quelques dissentiments d'opinion (1). Ces divergences se sont nettement accusées dans la question de la division du contentieux administratif.

On se rappelle la classification de M. Laferrière, sur laquelle reposait tout le plan de son livre : cette division en quatre parties, comprenant, suivant la terminologie inventée par l'auteur, le contentieux de pleine juridiction, le contentieux de l'annulation, le contentieux de l'interprétation et le contentieux de la répression. Beaucoup d'écrivains séduits par la nouveauté de ces termes, par l'apparente simplicité et l'heureuse symétrie de cette méthode, avaient accueilli sans trop de contrôle les expressions et la division. L'école même n'avait pas opposé grande résistance, et ce langage commençait à se refléter dans les manuels et dans les programmes. M. Ducrocq a pensé qu'il serait regrettable de laisser sans protestation ces expressions s'acclimater dans la science administrative. Au nom de la doctrine avec l'autorité d'une longue pratique de l'enseignement, il a voulu montrer ce qu'il y avait d'arbitraire, d'artificiel et de dangereux dans ces néologismes en apparence inoffensifs. Sans doute certaines de ces formules sont indifférentes. Ainsi qu'on qualifie de *contentieux de l'annulation* les recours pour excès de pouvoir ou incompétence, que les recours en interprétation se transforment en *contentieux de l'interprétation*, il n'y a pas à la vérité grand inconvénient. Si le langage n'y gagne pas en précision, la substitution de la formule nouvelle au terme traditionnel et classique n'a rien d'une révolution grave. Mais il en est autrement déjà quand on parle du *contentieux de pleine juridiction*. Sans aucun doute, il s'agit de ces litiges qui donnent lieu au recours contentieux au fond, avec attribution à la juridiction compétente du droit de connaître le fait, le fond et la forme, la question de légalité et celle d'opportunité, avec pouvoir de réformer la décision incriminée et de lui substituer une décision nouvelle. Tout cela implique pleine juridiction, compétence générale du tribunal saisi, tout le monde est d'accord sur ce point. Mais il était de tradition jusqu'ici de distinguer deux groupes d'affaires : celles qui rentrent dans le contentieux administratif par leur nature, et celles qui appartiennent à ce contentieux en vertu d'un texte. Celles-ci à défaut de texte, relèveraient de la compétence judiciaire, comme par exemple les marchés de travaux publics, les marchés de fournitures pour le compte de l'État, ou les ventes de biens domaniaux. Les comprendre sous un même vocable, c'est supprimer une distinction à la fois traditionnelle et rationnelle. Les confondre dans le contentieux de la pleine juridiction, c'est se résoudre à chercher, pour certaines affaires, la raison de la compétence administrative dans le caractère administratif des contrats. De là cette distinction, contre laquelle M. Ducrocq proteste, entre les contrats administratifs par leur nature et les autres contrats. Certains auteurs, poussant même cette idée à l'extrême, ont été jusqu'à enseigner qu'en principe tous les actes de gestion sont de la compétence administrative, à moins d'exception formelle consacrée par un texte. Or c'est l'interversion de la règle jusqu'ici admise avec raison, et à notre avis, c'est le contraire de la vérité. Car pour les actes contractuels ou de gestion, le droit commun est la compétence judiciaire. Peu importe la qualité des contractants, l'État ou la commune ne figurent dans ces actes que comme personnes civiles, non comme puissance publique. Aucun texte d'ailleurs n'a jamais divisé les contrats en contrats administratifs et en contrats judiciaires. Et en réalité si les tribunaux administratifs ont qualité pour connaître de ces actes, la raison de cette compé-

(1) *Revue générale de droit*, 1887, p. 460 et s.

Digitized by Google

tence ne peut être cherchée que dans la présence d'un texte, dont l'existence d'autre part se justifie soit par des considérations d'ordre politique, soit par des motifs de rapide et économique exécution. Il serait fâcheux de renoncer à une distinction classique pour y substituer, sans aucun avantage, la confusion et l'assimilation des deux groupes de litiges sous le vocable commun de « contentieux de pleine juridiction. »

Il est grave également et certainement il n'est pas exact de ranger parmi les branches du contentieux ce qu'on appelle « *le contentieux de la répression* ». Sans doute les tribunaux administratifs, en certains cas déterminés, exercent des attributions répressives. Par exemple, ils connaissent de certaines contraventions en matière de voirie ou de police du roulage. Dans ces cas et d'autres, limitativement énumérés par la loi, ils ont la répression. Mais ce qui est nouveau et à notre avis inadmissible, c'est d'envisager ce pouvoir de répression comme une partie du contentieux, c'est d'associer les deux idées et les deux mots pour en faire « le contentieux de la répression. » C'est confondre l'action publique pour l'application de la peine et l'action privée pour la réparation du dommage. On a toujours enseigné, au contraire, que l'idée de répression exclut l'idée de contentieux aussi bien dans l'ordre administratif que dans l'ordre judiciaire. Les conseils de préfecture qui condamnent à l'amende, ne font pas plus œuvre contentieuse que les tribunaux correctionnels qui condamnent à la prison.

Vainement on dirait que bien qu'en matière répressive on est pourtant en matière administrative, parce que cette compétence se rattache à l'idée de conservation du domaine public ; que ces affaires font en quelque sorte partie par leur nature du contentieux administratif, qu'elles ne rentrent en aucune façon dans le domaine de la justice pénale et que par conséquent il n'y a pas dérogation aux règles ordinaires de la compétence. Vainement on ajouterait que ces pénalités, consistant en condamnations pécuniaires, ne sont pas de véritables pénalités, mais de simples réparations civiles ou fiscales, que cette répression n'est donc pas une véritable répression, mais une simple mesure de préservation. Comme si les faits donnant lieu à cette compétence ne constituaient pas des contraventions prévues et punies par des textes, depuis les vieilles ordonnances royales jusqu'aux lois rendues au cours de notre siècle, par exemple la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer ! Comme si les amendes prononcées n'étaient pas des peines au sens étroit du mot, peines édictées avec une rigueur excessive par ces anciennes ordonnances, peines maintenues et modérées par la loi du 23 mars 1842 ! Les envisager comme de simples mesures de conservation, n'est-ce pas une conception manifestement arbitraire et inexacte ? La vérité, c'est qu'il s'agit là d'attributions rentrant par leur nature dans la compétence judiciaire, et transférées par des textes dans le domaine de la juridiction administrative pour des raisons diverses, mais pour ce motif surtout qu'il est préférable et rationnel de conférer au même juge le droit de statuer sur les divers aspects d'un même fait. Compétent pour connaître du contentieux de la grande voirie par exemple, n'est-il pas logique que le Conseil de préfecture soit également compétent pour appliquer les peines en la même matière ?

Aussi combien nous paraît plus satisfaisante la méthode de M. Ducrocq quand, repoussant ces formes nouvelles, il propose de conserver la division traditionnelle de la juridiction administrative. D'une part distinction des attributions répressives et des attributions contentieuses ; d'autre part, division du contentieux administratif en quatre branches : 1° les litiges placés dans ce contentieux par un texte ; 2° les litiges rentrant dans le contentieux à raison de leur nature ; 3° les recours pour excès de pouvoir ; 4° les recours en interprétation des actes administratifs.

L'une des parties les plus intéressantes de ce volume est celle où l'auteur traite

Digitized by Google

de la juridiction des ministres. La question du juge ordinaire ou de droit commun au premier degré de la juridiction administrative a fait, comme on sait, l'objet des plus étranges variations depuis le commencement du siècle. Il fut un temps où de nombreux écrivains reconnaissaient cette qualité aux Conseils de préfecture : un passage mal interprété de l'exposé des motifs de la loi de pluviôse an VIII et un décret rendu au contentieux en 1813 avaient suffi pour accréditer cette opinion. Plus tard la doctrine ayant nettement répudié ce système en établissant que les Conseils de préfecture sont de simples tribunaux d'attribution, on ne mettait guère en doute que la qualité de juges ordinaires et de droit commun appartînt aux ministres. C'était, il y a vingt ans à peine, l'opinion à peu près unanime. La discussion portait seulement sur l'étendue de ce pouvoir juridictionnel : dans les ministres statuant sur les marchés de fournitures à l'état ou sur la liquidation de la dette publique ou des pensions, fallait-il voir des juges faisant acte de juridiction ou des administrateurs accomplissant des actes de gestion? dans les décisions rendues sur recours dirigé contre les actes des autorités inférieures fallait-il voir de véritables jugements ou de simples décisions administratives? Sous la réserve de ces éliminations, réduisant dans des proportions notables le domaine de la juridiction ministérielle, on s'accordait à reconnaître aux ministres la qualité de juges ordinaires. Et encore que le contraire soit aujourd'hui soutenu, cette opinion semblait trouver un appui solide dans divers arrêts du Conseil d'Etat (1). Mais il y a moins de 20 ans, un troisième système commença à se faire jour, qui fit une rapide fortune dans la doctrine et la jurisprudence : c'est celui qui fait du Conseil d'Etat le juge ordinaire non seulement du second degré, mais encore du premier degré de la juridiction administrative. Dans cette opinion, les ministres cessent d'être des juges, en dehors des cas peu nombreux où cette qualité leur est reconnue par des textes formels ; et même en ces cas, ils cesseraient d'être des juges, si l'on veut suivre le brillant et audacieux promoteur de la nouvelle doctrine jusqu'au dernier terme de l'évolution, et interpréter les textes en ce sens que les décisions des ministres seraient de simples actes de vérification administrative. A répudier la théorie du ministre juge, on gagnera, dit-on, de ne plus voir l'administration à la fois juge et partie en sa propre cause ; on y gagnera surtout de faire disparaître une exception injustifiable au principe de la séparation de l'action et de la juridiction.

Aujourd'hui la jurisprudence du Conseil d'Etat semble bien fixée d'une manière définitive, et on peut considérer comme inutile toute tentative en vue de l'en faire changer. Mais il faut en convenir, jamais cette jurisprudence n'avait fait encore l'objet d'une critique aussi complète et aussi serrée. On peut ne pas partager le sentiment de M. Ducrocq, mais jamais le système du ministre-juge ordinaire n'avait été exposé avec plus d'autorité avec une telle abondance d'arguments empruntés aux textes et à l'histoire. Ce n'est pas d'ailleurs que la juridiction ministérielle lui paraisse à l'abri de tout reproche. Il approuverait hautement une loi nouvelle venant attribuer la qualité de juge ordinaire aux Conseils de préfecture, et sur ce point, nous ne pouvons que nous associer à ses conclusions.

Les législations étrangères présentaient une trop grande importance et portaient en elles-mêmes un enseignement trop sérieux pour pouvoir être négligées. Aussi M. Ducrocq a-t-il analysé avec soin l'institution des juridictions administratives dans les principaux Etats de l'Europe et de l'Amérique, en Italie, en Espagne, en Portugal, en Prusse, dans les autres Etats de l'Empire allemand, en Autriche-Hongrie, en Suisse, en Belgique, en Grèce et dans les pays scandinaves. Enfin il a esquissé le système de l'Angleterre et des Etats-Unis où le principe de la séparation des autorités n'existant pas, les tribunaux judiciaires contrôlent l'adminis-

(1) Notamment l'arrêt Bertagna du 23 mai 1879.

Digitized by Google

tration, interviennent dans son action et connaissent de tous les litiges sans exception. Sans vouloir suivre l'auteur dans les détails de cette enquête, nous sommes heureux d'en noter les conclusions peu suspectes. Or, de la comparaison du régime français avec les législations étrangères il semble résulter que la France n'a rien à envier sous ce rapport aux autres pays. Le système anglais et américain surtout, si étranger à nos habitudes, ne justifie « ni regrets, ni envie », mais quel argument à opposer aux partisans un peu aveugles de la suppression radicale des juridictions administratives fournit l'étude des institutions étrangères ! Deux Etats voisins, également de race latine, dont le système administratif différait peu du nôtre, l'Espagne et l'Italie, ont voulu tenter sur eux-mêmes l'épreuve à laquelle quelques doctrinaires convient la France. L'Espagne à la suite de la révolution de 1868 avait supprimé ses tribunaux administratifs et transféré leurs attributions aux corps judiciaires ; mais elle n'a pas tardé à confesser la faute commise, et en 1875, puis en 1888, elle a établi des juridictions administratives dont certaines rappellent de fort près nos conseils de préfecture, si critiqués par quelques publicistes. L'Italie aussi avait cru réaliser une réforme libérale en 1865 en abolissant ses tribunaux administratifs. L'expérience poursuivie durant un quart de siècle n'a pas produit les résulats espérés. Des litiges autrefois soumis aux juges administratifs, les uns sont allés à l'autorité judiciaire, d'autres à des commissions spéciales, d'autres ont été revendiqués par l'administration elle-même au détriment des justiciables. On avait cru augmenter les garanties des parties, celles-ci ne trouvaient plus de juges. Le gouvernement n'a pu rester plus longtemps sourd aux réclamations des intéressés, et en 1889-1890 l'Italie rétablissait les tribunaux administratifs. Ce qui prouve, encore une fois que s'il est facile, sinon toujours juste, de décrier la juridiction administrative, il est moins facile d'en organiser et d'en faire accepter la suppression, celle-ci aboutissant presque toujours à une aggravation des pouvoirs discrétionnaires de l'administration. Ce qui prouve enfin que le système français, dont la plupart des Etats étrangers tendent à se rapprocher, est encore celui, avec la justice confiée à des tribunaux fixes, avec le recours pour excès de pouvoir, avec l'institution des conflits, qui donne aux intérêts des particuliers le maximum des garanties.

Mais le meilleur système n'est pas sans comporter lui-même certains changements et certaines améliorations. De nombreux projets sont actuellement à l'étude qui, sans bouleverser nos institutions, sont pourtant de nature a en modifier des parties importantes. M. Ducrocq a voulu nous faire connaître, en y joignant de judicieuses critiques, ces projets et ces propositions de lois. Pour être la plus délicate, ce n'est pas la moins intéressante partie de ce traité.

Ainsi depuis longtemps il est question de remanier, en vue d'activer l'expédition des affaires contentieuses, l'organisation du Conseil d'Etat. La loi du 26 octobre 1888 autorisant la création d'une section temporaire du contentieux était un premier essai de réforme. Mais cette mesure elle-même n'est qu'un expédient. Au temporaire il serait urgent de substituer le définitif. De là, les cinq ou six projets ou propositions qui se sont succédé depuis 1891, les uns tendant à constituer une deuxième section du contentieux avec des éléments empruntés aux autres sections, les autres à scinder la section en deux comités chargés de fonctionner parallèlement, ou encore à renvoyer aux tribunaux judiciaires certains groupes de litiges soumis au Conseil d'Etat. Tous ces projets, M. Ducrocq les juge avec une assez grande sévérité. Sans aucun doute il vaudrait mieux, sans toucher à la constitution du Conseil, créer une deuxième section avec des éléments nouveaux en augmentant le personnel des conseillers d'état, des maîtres des requêtes et des auditeurs. Par malheur ces créations exigent de nouveaux crédits, dont le chiffre ne laisse pas que d'être assez élevé, et nos Chambres législatives, — on ne

Digitized by Google

saurait leur en savoir trop mauvais gré — sont peu disposées à accueillir les demandes de dotations nouvelles. Espérer que les Chambres renoncent à ce parti-pris d'économie, attendre qu'un budget plus prospère s'accommode de crédits plus larges, n'est-ce pas reculer indéfiniment l'heure des réformes nécessaires ? ne serait-il pas plus sage, avec la perspective d'un avenir meilleur, mais lointain, de se contenter de solutions incomplètes, mais moins onéreuses ? Ce serait une amélioration déjà que rendre permanente cette section temporaire, soit en lui attribuant à titre définitif le personnel qui la compose par délégation temporaire, soit en divisant la section renforcée en deux comités, soit même en transformant en section du contentieux la section de législation. Sans doute le Conseil d'Etat n'est pas seulement un tribunal administratif ; sans doute la section de législation, si on lui facilitait la mission en vue de laquelle elle a été instituée, pourrait rendre d'inappréciables services en participant à la préparation et à la rédaction des lois. Mais en fait, la section n'est guère utilisée pour cet objet, et tant que le Gouvernement et les Chambres ne manifesteront pas plus d'empressement à l'associer à leurs travaux, tant que cette heureuse réforme ne sera pas introduite dans nos mœurs législatives, la section de législation restera peu occupée. Y aurait-il dès lors grand mal à répartir ses attributions entre les autres sections administratives, et à verser son personnel dans une nouvelle section du contentieux. A défaut de solution meilleure, il nous paraît que cette mesure constituerait un progrès sur l'expédient actuel admis à titre provisoire.

Plus grave est le remaniement dont sont menacés les conseils de préfecture. On ne parle plus, il est vrai, de les supprimer en bloc, comme on avait pensé à le faire en 1872 et en 1886. Mais deux projets de loi, l'un de 1887, l'autre de 1896, ont proposé d'en diminuer le nombre, et d'en réduire les attributions, en créant une vingtaine de conseils régionaux (1). M. Ducroq ne semble pas partisan de cette réforme, « dont la réalisation ne lui paraît ni urgente, ni très utile ». Pour notre part, nous ne saurions l'approuver en aucune façon. Outre qu'un remaniement de cette nature ne nous paraît pas devoir être isolé de la grave question de la réorganisation administrative et judiciaire, il présente des inconvénients très apparents, sans offrir en compensation des avantages bien déterminés. Jusqu'ici les conseils de préfecture ont toujours affecté une double qualité : ils sont des conseils d'administration ou des comités consultatifs placés près des préfets ; ils sont aussi des tribunaux administratifs. La suppression de leurs attributions administratives et consultatives, conséquence inévitable de la réforme, aura pour résultat de priver les préfets de leurs avis et de leurs concours. D'autre part, ces 18 conseils régionaux suffiront-ils à expédier les 370.000 affaires contentieuses actuellement réparties entre 83 conseils départementaux ? Le département n'est-il pas un ressort assez étendu pour la juridiction administrative, alors que l'arrondissement forme un ressort judiciaire ? Enfin n'est-il pas à redouter que la réduction du nombre des conseils ne soit un acheminement vers une mesure plus radicale et désastreuse à notre avis, celle de l'abolition complète des tribunaux administratifs ? Qu'il y ait certains progrès à réaliser dans l'organisation de ces conseils, nul n'y contredira. Il y a beau temps qu'on réclame avec raison contre l'attribution de la présidence au préfet, contre le système défectueux des suppléances confiées à des conseillers généraux, contre les facilités d'un recrutement trop peu sévère. Ce sont là des réformes faciles, qui n'entament aucun principe, qui n'éveillent aucune contradiction, et qui n'engageront pas le pays, comme les projets dont nous parlons, dans les incertitudes d'une expérience dangereuse.

La réorganisation des conseils de l'enseignement est également à l'ordre du jour. Depuis la loi du 27 février 1880 relative au conseil supérieur et aux conseils

(1) Le projet de 1887 propose d'en fixer le chiffre à 22, le projet de 1896 à 18 seulement.

Digitized by Google

académiques, sont intervenus divers textes, comme la loi du 30 octobre 1886 sur les conseils départementaux de l'enseignement primaire, comme aussi la loi du 10 juillet 1896 sur la constitution des universités, qui ont rendu nécessaires certains remaniements dans la composition et les attributions de ces conseils. Or, parmi les réformes projetées, certaines ne peuvent susciter aucune critique. Ainsi le projet du 5 avril 1897 propose d'introduire dans le conseil supérieur et les conseils académiques quelques nouveaux représentants pris dans les divers ordres d'enseignement. Ainsi le projet du 6 février 1897 remplace par des membres de l'enseignement secondaire la plupart des représentants de l'enseignement supérieur dans les conseils académiques : il est rationnel, en effet, de faire entrer dans ces conseils, correspondant à l'ordre de l'enseignement secondaire, des membres choisis dans cet enseignement, à l'exclusion de tous autres. Ainsi enfin ce même projet demande la création dans le conseil supérieur, à côté de la section permanente, d'une nouvelle section dite du contentieux et chargée de statuer sur les affaires contentieuses déférées au conseil : en effet ces affaires très nombreuses, surtout les appels formés contre les décisions des conseils départementaux, menacent d'encombrer le conseil supérieur. Toutes ces dispositions sont faciles à justifier.

Mais combien peu opportunes au contraire nous paraissent les mesures réclamées par une proposition d'initiative parlementaire, déposée la même année, et qui s'attache visiblement à prendre le contrepied des projets gouvernementaux. Cette proposition, inspirée d'ailleurs d'un projet de l'année 1896 retiré fort à propos par le ministre, ne se contente pas de reprendre les idées de ce projet ; elle les a poussées à l'extrême, et nous avons peine à croire qu'elle puisse rencontrer les sympathies de l'enseignement, dont elle prétend défendre les intérêts. Que dire, par exemple, de cette idée, qui n'a même pas le mérite de la nouveauté, qui a été condamnée par l'expérience, d'assurer dans les conseils « la représentation des grandes influences sociales », ces grandes influences devant être représentées, non plus comme autrefois par les évêques et le clergé, mais par des sénateurs et des députés dans le conseil supérieur, par des conseillers généraux et municipaux dans les conseils académiques, dont on exclut, au contraire, avec soin, l'administration universitaire, les recteurs et les inspecteurs d'Académie ? C'est l'enseignement envahi et dominé par les influences étrangères, souvent ignorantes de ses intérêts, de ses traditions et de ses besoins ; c'est la politique s'insinuant dans des corps, d'où elle devrait être absolument bannie. Que dire enfin de cette proposition de supprimer la section permanente du conseil supérieur, sous prétexte de défaut d'indépendance, et de créer à sa place trois sections nouvelles dont une du contentieux, où figureraient nécessairement des députés et des sénateurs? Puis à l'imitation du conseil supérieur, les conseils académiques auraient aussi leur section de discipline et de contentieux où entreraient nécessairement des conseillers généraux et municipaux. On se trompe en vérité si l'on croit fortifier ainsi l'indépendance de ces conseils, et exercer une influence bienfaisante sur l'enseignement en y assurant la prépondérance aux éléments parlementaires et politiques.

Nous aimerions à suivre M. Ducrocq dans l'examen de diverses autres propositions. Ainsi on peut encore mentionner les projets relatifs aux logements insalubres et les mesures tendant à mieux assurer le contrôle des ordonnateurs. Mais il faudrait tout citer dans ce précieux et excellent traité des tribunaux administratifs. Après avoir eu la rare satisfaction de nous trouver en pleine communauté de sentiments avec l'auteur sur presque tous les points, nous préférons renvoyer à l'ouvrage lui-même dont une simple analyse ne saurait rendre un compte exact et suffisant.

G. Barrilleau,
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Poitiers.

Digitized by Google

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES AMÉRICAINS (ÉTATS-UNIS)

The North American Review (Revue Nord américaine), janvier-juillet 1897. L. Bryce, édit. New-York.

HENRY CABOT GODGE. — **La signification des votes.** — L'élection générale de novembre 1896 a été sans aucun doute, une des plus importantes qui aient jamais eu lieu aux Etats-Unis. Cette importance ne lui vient pas autant de la décision prise relativement à la question monétaire que de ce fait que, pour la première fois dans notre histoire, il s'est produit une division profonde entre le parti des riches et le parti des pauvres ; à mesure que la campagne électorale s'accentuait, ce fait devenait de plus en plus évident. D'un côté se rangeaient les riches, les banquiers, les manufacturiers et les capitalistes ; de l'autre les emprunteurs, les petits fermiers et certainement aussi la plus grande partie des travailleurs. Les premiers l'emportèrent. M. Godge, sénateur républicain du Massachusetts, et l'un des *leaders* du parti victorieux se sert des colonnes de la *North American Review* pour exposer comment il comprend la signification de cette élection. Son analyse minutieuse des frais de l'élection montre que la victoire a été gagnée par les Etats du Nord et de l'Ouest, c'est-à-dire par les sections les plus vieilles, les plus prospères de tout le pays, et par celles dont l'éducation politique est le plus avancée. Il fait ressortir ce fait intéressant que la proportion des individus nés au dehors est plus grande dans les Etats qui ont voté pour M. Mac-Kinley que dans celles qui ont voté pour M. Bryan. M. Godge croit que la puissance acquise par ce dernier candidat fut surtout le résultat d'une union passagère et illogique des mécontents et qu'un parti de cette nature n'a aucune chance de durer. Il y a de sérieuses raisons, de douter de sa conclusion. Tout nouveau parti réunit nécessairement ensemble des éléments qui tout d'abord sont en désaccord. Derrière la question financière, de grands principes économiques sont impliqués dans le programme de M. Bryan, tels que la nationalisation des chemins de fer et des télégraphes, le contrôle des banques, etc., qui, à tort ou à raison, entraînent des considérations d'une importance suffisante pour former la base d'une politique nationale. Si les années qui vont suivre sont des années de dépression industrielle continue, il y a toute raison de croire que ce nouveau parti prendra de la force plutôt qu'il n'en perdra.

GALDWIN SMITH. — **Une infirmité constitutionnelle.** — C'est un fait curieux que Washington et tous les membres de son parti, à l'exception peut-être d'Alexandre Hamilton, ont considéré les partis politiques non comme une nécessité du gouvernement représentatif mais comme un mal passager.

« Les partis, cependant, au lieu d'apparaître comme une infirmité passagère, comme l'espérait Washington, sont devenus permanents. Ils sont maintenant le véritable gouvernement des Etats-Unis, aussi bien que des autres pays vivant sous le système représentatif. La Constitution anglaise, telle qu'elle était réellement, convenait au parti de gouvernement qui s'était développé sous elle. La Constitution anglaise, telle qu'elle fut supposée être et telle qu'elle fut reproduite par les fondateurs de la Constitution américaine est pour le parti gouvernemental une

Digitized by Google

infirmité. » En Angleterre, chaque parti a des *leaders* reconnus et responsables : aux Etats-Unis au contraire les partis n'ont point de *leaders* responsables. Le *speaker*, il est vrai, agit comme un *leader*, mais il n'est qu'un remplaçant insignifiant d'un ministre responsable qui rédige un bill, le propose au nom de son gouvernement, le conduit à travers les différentes phases législatives et le défend en toute occasion à la tribune du parlement. Le résultat malheureux de cette infirmité — l'absence de *leaders* responsables — c'est la nécessité absolue du « boss » (1). Il faut que les peuples aient des chefs ; s'ils ne peuvent en avoir de responsables, ils en auront toujours d'irresponsables. Il n'est pas douteux que le « boss » ne soit en grande partie responsable du mauvais gouvernement que le pays subit actuellement. Si l'affirmation de M. Smith est vraie, tous les efforts faits pour se débarrasser de ce fléau sont vains, puisque c'est une conséquence de notre système politique.

Quoi qu'il en soit, c'est dans le département des finances que les mauvais résultats de l'absence de direction responsable sont le plus apparents et le plus sérieux. En Angleterre il n'y a que le chancelier de l'Echiquier qui puisse établir un impôt. A Washington des bills portant établissement de taxes ou autorisant des dépenses peuvent être proposés par un membre quelconque.

Les Américains ne s'aveuglent point sur les défauts de leur système et beaucoup d'entre eux aimeraient à voir introduire aux Etats-Unis un système de responsabilité des ministres tel qu'il en existe en Angleterre. Cependant l'adoption d'un pareil système est impossible en pratique. Il faudrait pour cela remanier toute la Constitution ; et la Constitution des Etats Unis ne peut être modifiée qu'à la suite d'une guerre ou d'une grande révolution. Mais M. Smith se demande si cependant il n'est point démontré qu'un parti gouvernemental, quel qu'il soit, soit la meilleure forme de gouvernement. Beaucoup des plus profonds penseurs politiques tels que sir Henry Maine ne le pensent pas. Ordinairement en temps de paix l'opinion politique n'est pas plus divisée que l'opinion touchant à tout autre sujet. Les partis, dès lors, cessent d'avoir un fondement rationnel. Ils deviennent de pures factions. Partout les partis se désagrègent. Aux Etats-Unis, ce mouvement est particulièrement sensible actuellement. Dans notre dernière élection des électeurs ont été contraints de voter pour un parti engagé dans la révision des tarifs qui leur était peu favorable parce que ce parti représentait leurs idées sur la question de l'argent. Lorsque plusieurs questions sont en jeu, le parti gouvernemental cesse de représenter les aspirations réelles du peuple. « Le monde politique en général semble, en fait, être arrivé à une époque curieuse. Pour rendre le gouvernement par le peuple, autrement dit le gouvernement représentatif praticable, une organisation spéciale est nécessaire qui mette de l'ordre et de la direction dans les votes populaires ; car les atomes séparés n'ont en eux-mêmes aucun pouvoir de combinaison, aucun moyen d'échanger leurs sentiments ou de faire un choix collectif. La seule organisation connue ou visible jusqu'à présent est le parti ; et le parti, toujours équivoque, toujours à demi condamné par la morale publique et par ses propres fruits, est actuellement d'une manière évidente en état de désagrégation finale. Qu'arrivera-il dans l'avenir ? Le gouvernement représentatif peut être l'idéal, mais est-il susceptible de bien fonctionner ? C'est la question actuelle à laquelle les générations de l'avenir peuvent être appelées à donner une réponse décisive ».

S. W. RUSSELL. — **Cause des difficultés du gouvernement Irlandais.** — M. Russell, le secrétaire actuel du « *Local government Board* » et par suite membre du ministère anglais montre, dans un intéressant article que la cause des diffi-

(1) V. sur le « boss » le n° de la *Revue* mars-avril 1898, p. 201 et s. (Note de la rédaction).

Digitized by Google

cultés du gouvernement irlandais doit être recherchée dans la pauvreté et la situation misérable des paysans. Il demande une politique sévère de réparation des fautes du passé par l'application des mesures qui amélioreront la condition économique du peuple. Améliorez cette condition, et le mécontentement politique disparaîtra.

MAYO W. HAZELTINE. — **La politique étrangère de l'administration nouvelle.** — Il y a quelques années c'était avec la plus grande difficulté que les questions de politique étrangère de la nation pouvaient éveiller l'attention publique. Actuellement les mêmes questions sont l'objet de la plus grande attention dans toutes les classes de la population. M. Hazeltine essaie de prévoir quelle sera probablement la politique du nouveau président. Il est assez difficile de le savoir, car ni dans son message d'installation, ni dans son premier message au Congrès, M. Mac-Kinley n'a indiqué avec précision quelle serait sa politique extérieure. M. Hazeltine cependant croit que toutes les indications recueillies sur ce point tendent à prouver qu'une politique plus énergique sera suivie par rapport aux Iles Hawaï et à Cuba que sous la présidence de M. Cleveland. Jusqu'ici, pourtant, les événements n'ont guère justifié cette prédiction.

W. E. H. SEEKY. — **L'esprit conservateur de la démocratie britannique.** — L'histoire politique du dernier quart de siècle en Angleterre montre la répugnance instinctive des Anglais pour les changements radicaux. L'électeur anglais est essentiellement conservateur et il ne s'est laissé aller à des velléités de radicalisme que sous le coup des plus urgentes nécessités. A ceux qui sont assez vieux pour se rappeler l'Angleterre à l'époque de la première élection qui suivit la grande réforme démocratique du bill de 1867, peu de changements peuvent paraître plus extraordinaires. Ce bill avait été proposé par un gouvernement conservateur. Mais lorsque, l'année suivante, ce gouvernement fit appel au pays par un élection générale, le désastre qui s'abattit sur lui fut absolument écrasant. Une majorité libérale de non moins de 138 voix lui fut envoyée et les politiciens disaient communément que le conservatisme en Angleterre avait reçu le coup de la mort. Très peu d'hommes pouvaient croire que de grandes majorités conservatrices reviendraient bientôt après. Le parti Irlandais de *Home rule* ne tarda pas à se former et à disloquer le mécanisme de la machine parlementaire. Aux élections de 1874, les conservateurs regagnèrent environ 90 sièges, qu'ils avaient perdus en 1868, et formèrent une majorité plus forte de 60 voix que les libéraux et les *Home rulers* réunis. Dans les deux élections suivantes de 1880 et de 1885, cependant, leur nombre diminua plus encore qu'en 1868 en raison de l'augmentation du parti du *Home rule*. En 1885, ce parti fut pour la première fois en état de tenir la balance du pouvoir entre les libéraux et les conservateurs. Ce fut alors que M. Gladstone, au lendemain d'une élection générale, se prononça en faveur du *Home rule* politique qu'il avait jusque-là constamment combattu. Par cet acte, il chassa de son parti des *leaders* comme le duc de Devonshire, le duc d'Argyll et lord Selborne, M. Bright et M. Chamberlain, *leaders* du radicalisme avancé ; il brisa la vieille organisation des partis et ouvrit une nouvelle ère dans la politique anglaise.

La défaite du *Home rule bill* fut suivie d'une élection générale qui produisit de grands changements politiques. Trois cent seize conservateurs et soixante-dix-huit libéraux-unionistes, ou libéraux refusant de suivre M. Gladstone dans la politique irlandaise furent élus ; les libéraux gladstoniens, au contraire, n'atteignaient qu'un chiffre de 190 membres et les *Home rulers* 86. Les deux premiers partis réunis formaient ainsi un total de trois cent quatre-vingts opposants qui, à l'exception de l'élection de 1868, constituaient la plus forte majorité qu'il y ait eu

Digitized by Google

depuis 1832. Cette élection mit le gouvernement de lord Salisbury en fonctions pour six ans. Le public anglais, Lord Beaconsfield l'a dit une fois, est comme la femme de chambre anglaise : il aime les changements fréquents. Dans les difficultés d'un long parlement, le gouvernement de Lord Salisbury perdit beaucoup de sa force et l'élection de 1892 amena de nouveau les libéraux au pouvoir, mais avec une majorité très différente de celle des conservateurs en 1885 et en 1868. Gladstone n'eut qu'une majorité de quarante voix et elle n'était point anglaise. Elle dépendait entièrement des nationalistes irlandais qui étaient eux-mêmes divisés par des querelles de personnes. Après une courte carrière, il fut blessé à mort dans l'élection générale de 1895. A peine quelques-uns doutaient-ils de la défaite, mais personne n'avait prévu l'étendue du désastre. Lord Salisbury remonta au pouvoir avec une majorité solide de 152 voix, beaucoup plus forte qu'aucune de celles dont avait disposé un gouvernement anglais depuis 1832.

Certains côtés de ce triomphe du parti conservateur sont particulièrement à noter. L'un d'eux est la popularité croissante de la Chambre des Lords. Elle avait certainement démontré son utilité en tant que frein opposé à une action trop précipitée ; elle avait empêché le parlement de faire ce que le peuple ne désirait point qu'il fît. Dans la combinaison des groupes et des partis, un vote est souvent émis qui ne représente point la volonté réfléchie de la majorité. Le résultat fut que les politiciens anglais qui désiraient réformer la Chambre des Lords en lui donnant l'élection pour base, cessèrent tout à coup de pousser à la réalisation de leur dessein. Ce découragement provenait d'ailleurs d'une autre cause. En réclamant un nouveau mode de nomination pour la Chambre des Lords, ils avaient toujours en vue le Sénat des Etats-Unis qu'ils proposaient comme modèle. Le Sénat américain était estimé et respecté en Angleterre. A tort ou à raison, pourtant ces sentiments ont disparu dans ces dernières années. L'abaissement apparent du caractère des sénateurs, l'accroissement de l'influence des riches, sa composition, ses tendances à l'égard du « *Jingoism* » ont fait que le public anglais a regardé le Sénat avec moins de déférence. L'électeur anglais est devenu ainsi de plus en plus satisfait de ses propres institutions dès qu'il a eu remarqué les défauts des institutions étrangères.

Uu autre caractère très significatif du triomphe de l'élément conservateur ce sont les progrès réalisés pour venir en aide aux classes ouvrières. Ces progrès toutefois sont dus, pour une large part, à l'influence des libéraux unionistes ayant à leur tête M. Chamberlain qui ont uni leurs efforts à ceux du parti conservateur. Il est impossible de nier que l'ensemble des ouvriers est pleinement satisfait de la forme du gouvernement et du caractère de la législation sous laquelle ils vivent. Les congrès internationaux et les associations ont été, pour notre génération les agents principaux de l'extension des principes socialistes, mais ils ont eu aussi en Angleterre un tout autre effet. La connaissance plus complète que les ouvriers anglais ont acquise de la condition des travailleurs dans les autres pays les a rendus plus satisfaits de leur propre sort. Sans doute ils réclament encore beaucoup de choses telles qu'une nouvelle loi sur la responsabilité des patrons, la limitation légale des heures de travail, la restriction de l'immigration étrangère, de meilleures retraites pour leur vieillesse, etc. Mais ils croient sincèrement que les unionistes et les conservateurs peuvent leur procurer cette législation tout aussi bien que les libéraux avec lesquels ils ne sympathisent point sur les principes généraux.

HANNIS TAYLOR. — **Les pouvoirs du Président en France.** — Dans une précédente analyse d'un article de M. Taylor, intitulé « *Réflexions sur le gouvernement parlementaire* », il a été parlé des idées de ce philosophe très compétent en matière politique sur le gouvernement parlementaire en France. Dans le pré-

Digitized by Google

sent article, M. Taylor, se place un peu sur le même terrain et se consacre à l'intéressante question des pouvoirs du Président français. Son article tire son principal mérite d'une judicieuse comparaison entre les pouvoirs de l'Exécutif en France et en Amérique.

La France, comme les Etats-Unis a pris pour modèle de sa Constitution le système de gouvernement inauguré par l'Angleterre. Ces deux constitutions toutefois n'ont point été formées à la même époque. Le caractère différent du gouvernement anglais aux deux époques auxquelles il servit de modèle modifiait profondément le caractère des deux systèmes qui furent modelés sur lui. Les auteurs de la Constitution américaine avaient devant eux Georges III qui gouvernait réellement. Prenant donc comme modèle un roi qui régnait et gouvernait tout ensemble, ils constituèrent sur ce fondement le rôle du Président. La France, au contraire, avait pour modèle un souverain anglais dont les fonctions constitutionnelles étaient exercées par un conseil de cabinet. C'est pourquoi les Français, à l'exemple des autres nations de l'Est qui avaient adopté le gouvernement parlementaire, acceptèrent l'idée de la responsabilité ministérielle. Ils prirent ainsi pour modèle la souveraineté anglaise telle qu'elle existait en 1875 alors que les Américains avaient imité celle qui existait en 1787. La différence dans les résultats obtenus est aussi profonde que celle qui sépare les deux originaux. Un système a donné de bons résultats, l'autre en a produit de mauvais.

« Après un siècle d'expérience, écrit M. Taylor, le pouvoir exécutif aux Etats-Unis demeure comme la partie qui a le mieux réussi peut-être de tout le système fédéral. Il a eu une influence ferme, stable et modératrice, au milieu des institutions purement démocratiques avec lesquelles il s'est parfaitement harmonisé. Après un quart de siècle d'expérience, le pouvoir exécutif telle qu'il est actuellement constitué en France apparaît comme la plus grande faillite de la constitution qui a été d'ailleurs l'expérience la plus longue et la plus heureuse du système républicain en France ».

M. Taylor croit qu'une révision de la Constitution est inévitable. Si le mal causé par un système exécutif insuffisant est toléré plus longtemps sans qu'on y porte remède, il aura pour résultat de discréditer le système républicain tout entier. Ainsi sera compromis ce qui, dans son ensemble, s'est montré comme une forme très heureuse de gouvernement. Quant au remède, M. Taylor croit qu'il est très simple : « Le but principal à atteindre est le remplacement d'un pouvoir exécutif élu pour sept ans avec un ministère toujours changeant, d'après le système anglais, par un exécutif élu pour quatre ans avec un ministère permanent comme aux Etats-Unis »..... « L'objection la plus grave qui sera faite en France contre la reproduction du système présidentiel américain sera fondée, sans doute, sur cette idée qu'avec un pareil système le pouvoir exécutif est trop éloigné des Chambres et trop peu soumis à leur contrôle et à leur direction. Une semblable objection, toutefois, perdra beaucoup de sa force si l'on se rappelle qu'avec l'organisation actuelle des Chambres françaises, la Chambre s'est depuis longtemps attribué le contrôle de la question politique par excellence, à savoir les finances nationales. En continuant simplement à exercer ce contrôle, les Chambres françaises pourraient toujours surveiller l'exécutif sur ce point essentiel à propos duquel elles désirent naturellement conserver la suprématie. Dans le même but, il serait bon, sans doute, de conserver cette disposition de la constitution actuelle qui, en accordant au Président le droit de veto, lui donne le pouvoir de demander aux Chambres la révision de toute mesure qui, à son avis, a été imprudemment votée. Il ne serait pas nécessaire de changer la constitution du conseil des ministres considéré comme corps administratif, nommé par le Président et comme tel soumis à sa direction et à son contrôle. Il faudrait seulement faire disparaître ce ca-

Digitized by Google

ractère du conseil avec lequel ses membres apparaissent comme le corps politique connu sous le nom de cabinet, et comme tel responsable vis-à-vis des Chambres, non point en vertu d'une loi positive mais en vertu d'une convention tacite comme en Angleterre. Pour conserver les rapports étroits qui existent actuellement entre l'Exécutif et les Chambres, — point sur lequel la Constitution américaine est défectueuse, — on pourrait avantageusement maintenir cette disposition qui permet actuellement aux ministres, qu'ils soient ou non membres de la Chambre de suivre les séances, et de prendre une part active à ses débats. »

J. E. MILHOLLAND. — **Le danger de la politique américaine.** — Les Américains, du degré de perfection auquel ils ont porté leurs institutions, commencent à se placer à un autre point de vue d'où ils reconnaissent et critiquent franchement les défauts de leur système politique. M. Milholland, dans le présent article, lutte contre l'impuissance notoire de notre mécanisme électoral. Si la direction des élections est dans tous les cas soumise au contrôle légal, la manière dont les candidats sont choisis est presque toujours irrégulière. Ce choix est fait par des élections au premier degré qui ont lieu sous les auspices de chaque parti. De cette manière les élections sont entièrement sous le contrôle des chefs du parti ou de ceux qui l'organisent. Le peuple, par suite, ne nomme point des hommes de gouvernement : il choisit simplement entre les candidats mis en avant par chaque parti. Il est rare d'avoir un choix de candidats véritablement populaires. Le remède à ce mal, M. Milholland le trouve dans la loi sur les élections du premier degré de l'Etat de Kentucky. Au lieu de laisser le choix des candidats à des organisations reconnues par la loi, les élections primaires devraient être complètement soumises au contrôle légal comme les élections générales elles-mêmes. C'est le seul moyen de résoudre la question. L'Etat de Kentucky a été longtemps, pour beaucoup de gens, synonyme d'illégalité et de discorde, mais il a produit le Code électoral le plus complet des Etats-Unis.

Dans le Kentucky, toutes les élections primaires pour la nomination des candidats sont faites dans la même forme, de la même manière et aux mêmes conditions que les élections générales. Toutes les fois qu'une autorité directrice d'un parti politique désire faire une élection de premier degré au Kentucky, il doit en être donné connaissance au public d'une manière déterminée, quarante jours à l'avance. Le système d'inscription des électeurs est simple et excellent. Un certain espace est réservé sur les registres officiels où chaque votant peut, s'il le désire, indiquer le parti auquel il appartient, ce qui permet aux partis de décider que les électeurs républicains voteront seuls dans les élections primaires républicaines et les démocrates dans les élections démocrates. Actuellement la direction des élections est sous la surveillance d'inspecteurs de la même manière que les élections générales.

Cette loi est en vigueur depuis cinq ans et a donné complète satisfaction aux deux partis politiques. Il n'est pas douteux que la réforme la plus utile à apporter dans le système des élections primaires et de la désignation des candidats aux Etats-Unis pourrait être réalisée en les soumettant au contrôle légal de la même manière que les élections définitives. La loi du Kentucky est ainsi particulièrement intéressante comme indiquant le moyen par lequel la réforme de cette partie de notre système politique doit être accomplie.

W. F. WILLOUGHBY.

(*Traduit par M. Le Pelletier.*)

Digitized by Google

VARIÉTÉS

M. BUFNOIR

Quand les journaux annoncèrent la mort de M. Bufnoir, frappé en pleine vie, après quelques jours à peine d'une maladie, qui semblait déjà prête à disparaître, cette nouvelle provoqua une profonde émotion, non seulement dans le monde restreint des Facultés de droit, mais encore dans la magistrature, dans le barreau, partout où s'en étaient allés les élèves qu'il avait formés.

C'est que la mort venait de faire une victime de choix, d'enlever un de ces hommes qui dominent les autres, vers qui s'en vont les souvenirs et qui laissent quand ils disparaissent un vide que la vie est longue à combler.

D'où venaient cette grande personnalité et cette notoriété exceptionnelle de M. Bufnoir? Au premier abord on peut se le demander, car ce qui fit celle d'autres professeurs réputés, ne fit pas la sienne. Les Toulier, les Valette, les Demolombe, les Aubry, les Rau, pour ne parler que des civilistes comme lui, ont dû leur célébrité principalement à des ouvrages partout répandus et connus de tous. L'œuvre écrite de M. Bufnoir est peu de chose, à la comparer à son renom. Un traité sur la « Condition » en droit romain, montre sans doute ce qu'il aurait donné s'il eût voulu écrire, mais n'était pas de nature à vulgariser son nom. Quelques notices sur des lois étrangères pour la Société de législation comparée, quelques notes pour des recueils de jurisprudence, n'ont pas pu davantage établir sa grande réputation.

Aussi bien, pour le grand nombre, n'est-ce pas par ses écrits que M. Bufnoir a atteint une célébrité égale à celle des plus grands maîtres de la science juridique, mais par son enseignement dans lequel il était un *maître* dans toute la force du terme : un maître c'est-à-dire, un de ces esprits qui ouvrent les intelligences, qui frappent ceux qui prennent contact avec eux d'une empreinte indélébile, qui forment des disciples et dont on garde à jamais le souvenir.

Auprès de ses collègues M. Bufnoir dut sa grande notoriété aux postes qu'il occupa et à la très grande part qu'il prit à toutes nos réformes, en même temps qu'à la grande réputation de son enseignement.

Il était, en effet, comme on le disait sur sa tombe, « l'esprit d'élite, la haute et lucide intelligence qui prend partout le seul rang qui lui convienne, le premier » (1); et c'est ainsi qu'après avoir représenté la Faculté de Paris au Conseil général des Facultés, il fut élu membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

Il était aussi le professeur qui ayant la passion de l'enseignement, est sans cesse inquiet des progrès à réaliser dans les méthodes et dans les programmes, et c'est ainsi que lors des débats sur toutes nos réformes, sa voix se fit presque toujours entendre, soit que, par des articles, il lançât en quelque sorte, les questions à étudier, soit que, dans ses rapports, il donnât comme le commentaire des réformes accomplies.

C'est à ces divers titres que M. Bufnoir fut un de nos maîtres les plus réputés.

(1) Discours prononcé le 13 février 1898 sur la tombe de M. Bufnoir par M. Larnaude.

Digitized by Google

Je ne chercherai pas ici à retracer le cours de sa brillante carrière, commencée à vingt-quatre ans, en 1857, presque toute accomplie à la Faculté de Paris, c'est à celle-ci d'en fixer le souvenir. Je ne chercherai pas non plus à faire le portrait de l'homme si droit, si digne, si bienveillant, qu'était M. Bufnoir; il appartient de parler ainsi de lui à ceux qui l'ont intimement et longuement connu. Je ne tenterai pas non plus de recueillir ses doctrines soit dans ses trop rares écrits, soit dans son cours toujours vivant, comme la tradition qui passe de bouche en bouche, des romanistes et des civilistes auront sans doute à cœur d'en parler mieux que je ne pourrais faire, et peut-être pourra-t-on nous donner, sous une forme ou sous une autre, sinon l'intégralité, du moins quelques fragments de ses leçons, pour qu'il demeure au moins un exemplaire de cet enseignement réputé.

Je voudrais pour cette *Revue du Droit public*, et la tâche est encore plus que suffisante, d'abord montrer comment M. Bufnoir était un maître, ce qui m'amènera à parler principalement de sa méthode d'interprétation de la loi, — ensuite rappeler et apprécier le rôle qu'il joua dans la réforme de nos études, qui a surtout consisté en un riche développement des sciences d'Etat, et fait de nos Facultés, de véritables Facultés de sciences politiques. — Je voudrais enfin rappeler que M. Bufnoir, après avoir donné dans sa plénitude l'enseignement le plus parfait, a voulu apporter au Parlement le concours de son dévouement, de sa science juridique, de ses connaissances pratiques, comprenant que dans une démocratie les meilleurs ne doivent pas se tenir à l'écart, mais sont moralement tenus de se mettre à la disposition de leur pays.

Que M. Bufnoir fut un vrai maître, il est inutile de le prouver : tous ceux qui ont suivi son enseignement aiment à se dire ses disciples. Mieux vaut montrer les mérites auxquels il devait cette maîtrise.

C'était d'abord à ses qualités personnelles. La grande dignité de sa vie, sa correction parfaite, le calme et la sérénité de son expression, la douceur de son sourire, la chaleur de sa parole, charmaient ceux que le désir d'apprendre groupait autour de sa chaire, ceux surtout qui, répondant à ses appels entraient en relations avec lui. M. Bufnoir désirait, en effet, qu'entre le professeur et l'élève, s'établissent des rapports intimes, faits de confiance et de sympathie réciproques. Il déclarait que le maître est impuissant, s'il n'est encouragé et comme porté par la confiance de ses élèves. En 1857, il se réjouissait d'avoir été désigné pour présenter le rapport des concours, à la distribution des prix de la Faculté. « Je trouve en cette mission, disait-il, peut-être aussi l'occasion de me concilier votre sympathie, cette sympathie qui soutient le courage et double les forces (1) ». En 1894, dans un toast aux fêtes universitaires de Caen, au punch de l'association des étudiants de Paris, en 1895, il recommandait de nouveau aux élèves de ne pas craindre de s'approcher de leurs maîtres : « Je me rappelle, disait-il, un temps où le professeur descendait rarement de sa chaire, sans être entouré d'un groupe d'élèves désireux de s'entretenir avec lui, de l'interroger sur quelque point difficile, de lui soumettre leurs idées, leurs préoccupations d'avenir, de chercher à compléter, par l'expérience de l'homme, les leçons du professeur. Ces traditions se perdent, il ne tient qu'à vous de les rétablir, et vous verrez diminuer et disparaître, cette distance entre la chaire du professeur et le banc de l'élève, dont se plaignait tout à l'heure votre camarade. » Chaque année, au début de son cours et dans ses souhaits de nouvel an qu'il faisait si sobres et si vibrants, il

(1) Rapport lu par M. Bufnoir en séance publique de la Faculté de Droit, le 10 août 1857.

Digitized by Google

répétait ses appels. Il avait bien raison, sa personne dès qu'on l'approchait inspirait la confiance et le respect.

Son enseignement s'emparait de votre esprit, comme sa personne gagnait votre estime. On a dit (1) les mérites qui faisaient de lui un « professeur incomparable ». La profondeur de ses idées, ne s'arrêtant pas à l'enveloppe des choses, mais pénétrant le fond même des institutions juridiques, pour en découvrir le sens, pour en trouver les principes fondamentaux desquels doivent découler les conséquences de détails, logiquement et sans efforts ; la finesse de ses analyses, suivant sans défaillance le labyrinthe souvent compliqué des raisonnements juridiques ; la clarté de ses expositions produite par leur ordonnancement merveilleux, par le dégagement des idées générales, des règles dominantes, et le classement des solutions secondaires ; sa conscience scientifique, s'affirmant par le soin minutieux des détails, comme par le scrupuleux triage des arguments, son respect pour la science du droit, se manifestant par l'attention avec laquelle il étudiait tout problème juridique, même les petites difficultés que ses élèves étaient trop heureux de rencontrer pour avoir l'occasion de lui en demander la solution.

On pourrait certes allonger encore la liste de ses qualités, mais il me semble que quelque chose de plus élevé les dominaît toutes, et que c'était de cela surtout que découlait cette maîtrise de M. Bufnoir, que je cherche à expliquer.

Un maître n'est-ce pas celui qui par une méthode personnelle nous fait comprendre l'esprit d'une science ou d'un art, qui par une méthode nous donne le moyen de résoudre les difficultés de cet art, ou de cette science, qui dissipe ainsi par une clarté générale projetée sur tout un domaine artistique ou scientifique les obscurités qui nous barraient la route, qui rendaient notre marche incertaine et pénible ?

Si les Comte, les Pasteur, les Spencer furent des maîtres, n'est-ce pas parce qu'ils eurent une méthode expliquant, par des lois générales, de grands ensembles de faits, illuminant, pour ainsi dire, des domaines de science plongés avant eux dans les ténèbres et dans lesquels on était voué au tâtonnement.

En droit, sans doute, et surtout dans le domaine du droit actuel, comme la matière sur laquelle on travaille est œuvre humaine dont les éléments sont en notre possession il n'y a pas les mêmes mystères qu'en d'autres sciences, il n'y a pas, par suite, à y faire de ces découvertes quasi-révolutionnaires, qui de temps à autre, font conquérir à l'esprit humain toute une province scientifique nouvelle. Il n'en est pas moins vrai que le jurisconsulte, devant les obscurités et insuffisances des textes et devant l'incertitude de leur adaptation aux faits incessamment renouvelés, que la vie des affaires sans cesse changeante en ses formes, soumet à leur application, doit se créer des règles d'interprétation de la loi, qui constituent une vraie méthode. Il n'en est pas moins vrai que la méthode adoptée par le professeur, projette plus ou moins de lumière sur les matières qu'il a charge d'exposer à ses élèves, satisfait plus ou moins leur intelligence, et donne à leur esprit des moyens plus ou moins sûrs pour le travail personnel pour lequel il a mission de les armer. Il n'en est pas moins vrai qu'un professeur de droit, par sa méthode, quand elle vous permet de dominer la loi, de la comprendre avec plénitude et de l'interpréter avec sûreté, devient un maître.

Quelle fut donc la méthode de M. Bufnoir ? Il me paraît qu'autant qu'une formule concise peut l'exprimer, on peut la définir : l'*interprétation de la loi par l'esprit des institutions juridiques*.

En présence de textes dont chacun contient une règle précise, le jurisconsulte, qui explique la loi, peut être tenté d'aborder de suite chacune de ces règles pour

(1) Discours prononcé le 13 février 1898, par M. Garsonnet.

Digitized by Google

en déterminer le sens, en préciser la portée et élucider les difficultés qui peuvent jaillir du rapprochement d'articles quelquefois contradictoires ou résulter du silence ou de l'ambiguïté des dispositions législatives. Telle est la méthode analytique ou exégétique qui suit la loi pas à pas.

Ce n'était pas celle de M. Bufnoir ; dans un rapport à la Société pour l'étude des questions d'enseignement supérieur, il la désavouait. La sienne consistait à étudier avant les textes, les institutions ; les institutions, c'est-à-dire, ces ensembles organiques de règles législatives, qui régissent dans sa complexité une situation donnée, créée par un fait producteur de conséquences juridiques.

Il cherchait d'abord à déterminer les conditions pratiques auxquelles le législateur avait dû satisfaire, et c'était la meilleure méthode pour déterminer la sphère d'application de ses règles et retrouver son inspiration.

Puis comme le législateur ne peut échapper, quand même il le voudrait, aux influences de la tradition, les intérêts pratiques ne souffrant guère le brisement des coutumes, et la prudence législative ne permettant guère non plus, l'aventure des innovations trop radicales, il remontait aux précédents. De là ce culte persistant dont je reparlerai pour le droit romain, dans lequel il voyait « un auxiliaire puissant du droit moderne » (1). De là ces citations des Pothier, des Ferrières, des Bourjon, des Lebrun, derniers commentateurs de nos coutumes, qui élaborèrent nos lois civiles non moins que les membres du Tribunat ou du Conseil d'Etat.

Enfin, comme le sens des institutions se dégage quelquefois, quoique pas assez souvent, des travaux législatifs, il scrutait ces célèbres recueils de Fenet, de Locré, pour y trouver les trop rares fragments intéressants des discussions de notre Code.

Ce n'était qu'après avoir ainsi saisi l'esprit d'une institution que M. Bufnoir abordait avec les textes de la loi, en les groupant rationellement, les règles et les difficultés qu'elles soulèvent.

Dans l'examen de ces difficultés sa marche demeurait aussi savante et aussi habile. Il procédait par lentes préparations, dégageant exactement le point délicat, éliminant tout ce qui trouvait par ailleurs une réponse certaine, indiquant peu à peu tout ce qui pouvait acheminer vers la solution, montrant la place du problème ainsi éclairé dans l'institution à laquelle il se rapportait ; et la solution arrivait d'elle-même presque sans effort, la question étant pour ainsi dire tranchée déjà par la science avec laquelle elle était posée. Ainsi pas de textes dénaturés pour leur faire dire ce qu'ils ne peuvent pas dire; pas de textes empruntés à une matière pour résoudre des difficultés qui ne s'y rapportent pas ; pas de ces arguments oiseux, car ils peuvent toujours s'opposer les uns aux autres et se détruire entre eux, ces *a fortiori* et ces *a contrario* qui sont comme la torture appliquée aux articles du Code pour leur arracher des sortes d'aveux sans valeur ; mais une interprétation aisée et naturelle des textes à l'aide de toute cette lumière projetée à l'avance, pour en bien saisir le relief et les contours par le sens général des institutions.

Par cette méthode élevée M. Bufnoir en même temps se trouvait à même de porter des jugements réfléchis, parfois sévères, sur telle ou telle institution, sur telle ou telle règle. Il dominait l'œuvre législative. Pour asseoir ses jugements il avait d'ailleurs largement recours à la législation comparée. Aussi son cours n'était pas un simple commentaire de la loi, il en était dans tous les sens du mot une critique scientifique.

(1) Notice sur Paul Gide, *Rev. inter. de l'enseignement*, 1881, p. 175, M. Bufnoir y expose le rôle du droit romain dans l'éducation intellectuelle du jurisconsulte.

Digitized by Google

Mais M. Bufnoir ne confondait pas ces deux points de vue ; il ne se reconnaissait pas le droit de substituer ses solutions préférées à celles du législateur, quand celui-ci en avait donné de suffisamment précises, et de remplacer l'interprétation vraiment juridique par de hasardeuses constructions individualistes.

Il n'admettait pas non plus au profit des tribunaux un droit d'interprétation frisant l'arbitraire, qui donnerait au juge le pouvoir d'accommoder la loi aux besoins d'une cause. Accordant une grande attention à la jurisprudence qui est le commentaire de la loi écrit à la lumière des faits, il n'avait pas vis-à-vis d'elle ce respect, de mode chez beaucoup de jurisconsultes aujourd'hui, et qui va jusqu'à leur abdication. Il demandait aux arrêts de nos Cours, et de la Cour de cassation aussi bien que des Cours d'appel, un compte sévère de leur argumentation.

On comprend l'excellence de cette méthode au point de vue scientifique, pour la sûreté des doctrines qu'elle devait fonder. Ne voit-on pas, en effet, qu'il y a là une méthode moyenne entre l'interprétation littérale des textes, qui menace de leur faire dire le contraire de ce qu'a voulu le législateur, parce que, à les appliquer sans critique, sans les éclairer par avance, on risque de les appliquer à des hypothèses qu'ils ne doivent pas régir, ou de les prendre à contre-sens, et l'interprétation trop libre qui se détache de la loi, qui ne cherche que l'occasion de lui substituer une prétendue équité qui livrerait le jugement des affaires au sentiment individuel des tribunaux, ôtant aux parties toute sécurité et détruisant la notion absolue de la justice.

Je parlerai davantage de l'effet que produisait sur ses élèves la méthode de M. Bufnoir.

Une partie assez considérable de ses toujours très nombreux auditoires n'était pas, il faut le reconnaître, à même de l'apprécier et d'en tirer grand profit. Les esprits inattentifs et médiocres étaient vite déconcertés, par ces lentes préparations si habiles, mais au premier abord un peu déroutantes. Ils suivaient péniblement ces chemins souvent détournés, qui contournaient les difficultés, pareils à ces sentiers de montagnes aux longs circuits, qui évitent les passages périlleux.

Mais comme cette méthode captivait les élèves qui commençaient à comprendre vraiment la science du droit.

Ils sentaient et goûtaient l'art si souple et si poli de ces expositions, avec ces solides points de départ, pris dans l'histoire et dans les faits, avec ces vues larges sur l'ensemble des institutions et sur leur valeur législative, avec cette position si nette des problèmes, et cette marche lente mais sans arrêt, qui arrivait à la solution tout naturellement. Au cours d'un de ces longs développements, on éprouvait une vraie jouissance à sentir comme avec un tel maître, on se mouvait avec aisance au milieu des difficultés, on avait l'impression continue du progrès vers le but, et puis, tout d'un coup, on ressentait une sensation analogue à celle que l'on éprouve après une longue montée, quand atteignant un sommet, on découvre un panorama insoupçonné.

Le sentiment de la lumière et de la clarté était le second charme de cet enseignement. Et ce n'était pas une clarté factice, une clarté achetée, au prix d'une simplicité élémentaire dissimulant les parties obscures du droit pour ne laisser voir que les points éclairés par quelques règles simples, c'était la vraie clarté, celle qui règne quand l'obscurité a été dissipée.

Enfin, au cours de ces argumentations savantes, on ressentait une sécurité très grande ; toutes ces minutieuses observations faites au cours de la route, vous rassuraient, on savait que la marche se faisait sur un terrain prudemment reconnu à l'avance, que les risques d'écarts, les erreurs de chemin, dans la mesure du possible, avaient été évités.

Digitized by Google

Art, clarté, sécurité, c'est en cela que s'analysait l'impression si profonde que produisait M. Bufnoir, par sa méthode même. Ajouterais-je que la forme de son enseignement augmentait infiniment cette impression. Pour comprendre à quel point il vous la faisait éprouver, il faut l'avoir vu et entendu en chaire, avec cette sérénité et ce calme, qui montraient qu'il était lui-même sûr de lui, ces gestes rares, mais éloquents, qui soulignaient si bien sa pensée, cette parole incomparable, cette voix toujours harmonieuse et chaude, lente pour détailler les phrases et les membres de phrases qui avaient chacun leur sens et leur portée, énergique et pleine d'autorité pour souligner les passages décisifs, les arguments capitaux, profonde et grave, quand il s'agissait de porter un jugement sur la valeur d'une institution ou d'une solution, quelquefois un peu fatiguée quand l'effort soutenu pendant de longs quarts d'heure lassait les forces du maître, mais alors même suscitant davantage l'attention. Oui, vraiment, il faut avoir entendu M. Bufnoir pour comprendre comment les mérites de sa parole doublant les mérites de sa méthode et de son enseignement, il s'emparait de ses élèves et devenait pour eux le maître par excellence.

Mais ce que ceux même qui ne l'ont pas entendu peuvent saisir c'est la valeur éducatrice incomparable de cette méthode. En montrant à ses élèves que le droit n'est pas un produit artificiel, la création arbitraire du législateur, mais l'œuvre d'une évolution historique, commandée par l'évolution même de la civilisation, qu'il n'est pas quelque chose d'abstrait, mais quelque chose de concret, la vie même organisée par la justice, M. Bufnoir manifestement leur inspirait le respect du droit. Par la conscience de ses recherches et de ses argumentations, il leur montrait ce que c'est que la probité scientifique. Par l'effort qu'exigeaient pour être suivis ses développements d'une ampleur si compréhensive, il déliait et fortifiait leur esprit. Ajouterai-je que son dévouement à la science, se traduisant par ces cours qu'il multipliait, qu'il prolongeait au delà de l'heure, qui était pour lui un supplice, par ces conférences qu'il fit à plusieurs reprises dès qu'il y fut encouragé par le rôle de ses élèves, était pour eux un exemple bienfaisant. Et ainsi M. Bufnoir, en vrai maître qu'il était, ne faisait pas seulement comprendre la science, il la faisait aimer et respecter.

Il pourrait être intéressant de rechercher comment M. Bufnoir fut conduit à cette méthode, qu'il a d'ailleurs si bien vulgarisée qu'elle n'est plus aussi originale qu'au moment même où il la développa. On verrait qu'il y fut porté par ses études de droit romain, par ses études de législation comparée, et par les travaux pratiques dont il s'occupa.

Un des traits, me semble-t-il, des études romaines, c'est d'exiger avant tout une vue synthétique des institutions. Les institutions romaines sont souvent si différentes de celles que nous avons sous les yeux, que nous ne pouvons pas du premier coup les étudier par le menu, il faut pour les comprendre d'abord les embrasser dans leur ensemble. Puis pour suivre leurs transformations successives, qui est l'intérêt dominant de leur étude, il faut encore les prendre dans leur sens général, dans leur portée d'ensemble, dans leur signification sociale afin de saisir le lien de leur évolution avec l'évolution générale de la société. Enfin, pour se reconnaître au milieu du cahos des textes, qui nous sont donnés sans ordre rationnel, qui souvent se contredisent même, il faut prendre comme fil conducteur l'esprit d'ensemble des institutions. Tout concourt donc à pousser le romaniste de nos jours vers l'étude synthétique des institutions, servant de guide à l'étude analytique des textes.

Le jurisconsulte qui aborde l'examen des législations étrangères doit faire de même. Là aussi l'intéressant n'est pas le détail des règles, le jeu des textes, mais l'esprit, la portée, les conséquences pratiques des institutions. Là encore à aborder les textes de but en blanc on courrait le risque de s'égarer.

Digitized by Google

Enfin, celui qui en présence d'une difficulté suscitée par les faits doit en trouver dans la loi la solution, comme celui qui est appelé à donner son avis sur une réforme positive de la loi, est obligé, pour trouver le principe qui résout le litige proposé, ou pour apporter à une matière législative, soumise à réforme la retouche juste, de se pénétrer de l'esprit de l'institution à laquelle le problème se réfère, ou qu'il s'agit de remanier.

M. Bufnoir fut, et il commença par là, un romaniste de marque, il garda même toute sa vie le culte du droit romain. M. Bufnoir fut un initiateur dans la connaissance des lois étrangères, et l'on a dit la grande place qu'il tint à la Société de législation comparée. M. Bufnoir eut, pour répondre à de nombreuses demandes de consultation, l'occasion fréquente d'étudier des difficultés pratiques soulevées par la vie des affaires. Enfin, il fut associé à la réforme du cadastre, la plus importante de celles tentées dans le domaine du droit civil en ces dernières années.

On peut donc dire que tous les travaux auxquels il se livra en dehors de son cours l'ont poussé vers la méthode, qui faisait la force et, il y a un certain nombre d'années surtout, la grande originalité de son enseignement.

Un professeur si épris de son enseignement, si soucieux de sa méthode, devait se passionner pour les problèmes d'organisation des études juridiques; et, en effet, M. Bufnoir eut sans cesse l'esprit occupé d'idées de réformes. Nous le voyons à la Société d'enseignement supérieur, à la Faculté de Droit, au Conseil général des Facultés, au Conseil supérieur de l'instruction publique, prendre une part active à toutes les questions de réforme que l'on agite.

Je n'aurai pas la prétention de faire revivre toutes les idées qu'il a ainsi eu l'occasion d'émettre. Je me bornerai à dégager les principales, mais je dois faire une observation préalable, qui me semble de toute importance. Ce sont généralement des rapports présentés au nom de commissions ou de conseils, qui nous donnent la pensée de M. Bufnoir. Il en résulte que ces documents ne peuvent pas être considérés comme exprimant d'une façon absolue l'idée personnelle de leur auteur. Sans doute M. Bufnoir ne se serait pas fait l'interprète d'opinions qu'il eut complètement désapprouvées. Mais il nous a dit lui-même, dans la circulaire par laquelle il posait en 1892 sa candidature au Conseil supérieur, que pour lui le représentant d'un corps devait s'inspirer des idées de ceux qu'il représente et ne pas travailler entièrement au triomphe des siennes propres.

L'enseignement du droit privé et en particulier celui du droit civil français est évidemment, comme la science même qu'il a pour objet, celui qui a depuis le plus longtemps trouvé sa formule en quelque sorte définitive. Il a dans le Code civil sa base établie et presque complète. Il apparaît normalement comme le commentaire de cet acte législatif. Et jusqu'à ces toutes dernières années, en effet, le cours de droit civil lié au Code qui lui sert de support, devait, à quelques infractions à la règle près, le suivre dans son ordre même. Ce n'était pas que cette règle, dure et peu libérale, n'eût soulevé des protestations dans le corps enseignant. Dès 1843 on protesta dans les Facultés de droit contre une règle « qui enchaînait l'enseignement au plan jugé absolument antiscientifique d'une œuvre législative ». Mais on n'avait pas pu obtenir ici un détachement analogue à celui opéré par ailleurs au profit du cours de droit romain, affranchi de la tutelle gênante des Institutes de Justinien.

On comprend que cette règle devait vivement entraver l'application de la méthode de M. Bufnoir. Cela est évident si elle consistait, comme j'ai cherché à le

Digitized by Google

montrer, principalement dans l'exposition d'ensemble des institutions, dans le classement logique, organique des règles, qui les constituent, dans l'étude des textes à leur place exacte, au milieu des ensembles auxquels ils appartiennent. Par sa méthode M. Bufnoir devait être amené à souhaiter l'établissement d'un plan rationnel des matières constitutives du droit civil. Aussi quand il fut appelé comme membre du Conseil supérieur, à prendre une part prépondérante à la réforme du doctorat, dans un article de la *Revue Internationale de l'Enseignement*, il parlait déjà d'une « distribution plus rationnelle de l'enseignement des diverses parties du droit civil, qui assurerait mieux la possession complète de chacune d'elles » (1).

Cette répartition nouvelle se fit, en effet, par l'arrêté ministériel du 24 juillet 1895 précédé d'une consultation des professeurs civilistes et d'un rapport de M. Bufnoir (2). La réforme consiste d'abord en un groupement plus rationnel des matières d'examen. Dans la première année on interrogera les élèves sur le titre préliminaire du Code, et d'une façon générale sur les règles concernant l'état et la capacité des personnes, les biens, les droits réels, l'acquisition des choses, la prescription acquisitive. En seconde année on leur demandera de connaître la théorie générale des obligations, les contrats, les sûretés personnelles et réelles, la prescription libératoire. En troisième année ils auront à voir les rapports de famille, l'absence, la transmission des biens au décès d'une personne, les libéralités, les contrats de mariage, les relations juridiques entre époux, les règles concernant l'hypothèque légale de la femme. D'autre part, l'arrêté donne pleine liberté au professeur pour distribuer son enseignement non seulement dans chaque année, mais entre les différentes années de son cycle d'études. On ne lui demande qu'une chose, avoir enseigné à la fin de chaque année les matières sur lesquelles les étudiants peuvent être interrogés. Enfin, l'arrêté signale au professeur pour la première année, la possibilité de profiter du programme relativement restreint d'examen pour présenter aux élèves les théories générales du droit civil. Groupement logique des matières de droit civil, liberté donnée au professeur pour conduire son enseignement, indication d'un exposé désirable de théories dominant toutes les matières, et pouvant servir de préface aux théories spéciales du Code ; voilà le résumé de cette réforme.

Ai-je besoin de l'apprécier et de la défendre? Si j'ai montré l'excellence de la méthode de M. Bufnoir, cela me paraît bien superflu, car elle consiste à substituer la synthèse à l'analyse, à faire comprendre les institutions par leur rapprochement, les règles par leur étude dans leur ordre logique. La difficulté peut consister à trouver un procédé d'exposition pour ces théories générales, qui ne soit pas trop abstraite, pour des esprits étrangers aux abstractions juridiques. Il y a là une recherche à faire. Déjà, un livre qui a rencontré le plus encourageant accueil, a tenté vaillamment de résoudre le problème; d'autres efforts seront faits et la tâche certes, n'est pas au-dessus des forces de nos professeurs de droit civil.

Pour le droit privé, M. Bufnoir eût voulu faire autre chose encore ; pour lui le droit romain formait la base de l'enseignement du droit. Aussi ne cessa-t-il jamais de le défendre, soit qu'il écrivit après la mort de M. Gide, cette notice en laquelle l'éloge du droit romain était comme un hommage au maître disparu, soit

(1) *Rev. inter. de l'enseignement*, 15 juillet 1893, tirage à part, p. 12.

(2) Le rapport de M. Bufnoir se trouve inséré dans le Rapport au Président de la République sur la réorganisation des études juridiques accompagnant l'arrêté ministériel du 24 juillet 1895.

Digitized by Google

qu'il rédigeât son rapport à la Société d'enseignement supérieur de 1881 (1), soit qu'il parlât comme président de la Société de législation comparée (2).

Quand il donna en 1893, dans l'article de la *Revue Internationale de l'Enseignement* (3), son système vraiment personnel pour l'organisation des études juridiques, proposant de porter à quatre années la durée de la licence, il profitait de cette latitude nouvelle pour rendre au droit romain ses deux pleines années d'enseignement.

Certes, sur ce point encore, M. Bufnoir avait raison, pour former de bons civilistes, de fortes études de droit romain sont la meilleure des disciplines, M. Bufnoir n'en a-t-il pas été la preuve même, lui qui, en professant le droit romain se prépara si bien à l'enseignement du droit français, et l'exemple de M. Labbé, en qui le civiliste égalait le romaniste, n'est-il pas aussi décisif? Mais si les études romaines sont précieuses, c'est à condition que poussées suffisamment loin, elles suscitent l'effort intellectuel, fassent pénétrer le fond des institutions, et aillent jusqu'à la critique des textes. M. Bufnoir eût donc rendu au droit privé un grand service, s'il eût pu remettre sur leur ancien pied les études romanistes et les faire sortir de l'état actuel, si que fâcheux, dans lequel on peut dire qu'on en fait trop, ou pas assez. Mais ne pouvant sacrifier les sciences politiques, il était acculé pour rendre au droit romain ses deux années, à un prolongement des études de licence que l'on ne voit pas la possibilité d'obtenir. Il avait bien vu, il est vrai, une autre solution, radicale, pleine d'aléa, je le reconnais, mais que pour ma part, je crois inévitable, d'une scission de la licence, de la création d'une licence politique et économique. Solution inévitable, parce que l'importance des sciences politiques grossissant toujours, et devant les pousser bien au delà de leurs limites actuelles, la place à leur faire sera de plus en plus large, et la gêne imposée aux études de droit privé, déjà lourde, intolérable.

Civiliste, M. Bufnoir eut donc la préoccupation d'améliorer la condition des enseignements de droit privé, mais, quoique civiliste, ses principaux efforts, se portèrent du côté des sciences politiques et administratives. C'est que son esprit était ouvert à toutes les idées; qu'il comprenait l'importance des sciences qu'il n'enseignait pas aussi bien que celle de la science qui constituait son propre domaine; que sa méthode, le conduisant à chercher la raison d'être des institutions du droit civil dans l'état social du pays, le mettait pour ainsi dire en contact avec les sciences qui envisagent les différents aspects de la vie sociale; c'est enfin que ces sciences politiques, il y a quelques années encore, étaient dans un incroyable état d'abandon.

Il n'y a pas encore dix ans, la licence n'offrait aux étudiants en droit dans cet ordre de science qu'un cours d'économie politique de création bien récente, et un cours au programme souvent très restreint de droit administratif.

M. Bufnoir prit à cœur de faire sortir l'enseignement de ces sciences de cet état rudimentaire. C'est ainsi que nous le voyons, dès 1881, président de la section de droit du groupe parisien de la société d'enseignement supérieur, rédiger au nom de cette section le rapport sur l'organisation de l'enseignement des sciences politiques et administratives, dans lequel il constatait que pour tous « la place donnée à ces enseignements dans les programmes des Facultés de droit n'est pas en rap-

(1) Rapport sur l'organisation de l'enseignement des sciences politiques et administratives *Rev. inter. de l'enseignement*, 15 avril 1881.

(2) Allocution de M. Bufnoir, président à la Société de Législation comparée, *Bulletin*, 1889.

(3) *Rev. inter. de l'enseignement*, 1893, p. 35.

Digitized by Google

port avec leur importance », « qu'ils ne comprenaient ni le droit des gens indispensables aux jeunes gens qui se destinent aux carrières politiques ou diplomatiques, ni le droit constitutionnel dont l'utilité est bien plus générale et dont la connaissance devient le complément nécessaire de toute éducation libérale, dans un pays où la nation toute entière est appelée à la gestion de ses affaires », « que le cours de droit administratif d'une année est d'une insuffisance notoire, quand il s'agit de la préparation aux fonctions et aux professions qui demandent la connaissance sérieuse d'une branche si considérable de notre législation » (1). Quand en 1889, la question de la réforme de la licence se posa, M. Bufnoir comme rapporteur à la Faculté de Paris eut de nouveau l'occasion de reprendre ces idées. Quand, en 1892, il se présenta aux élections pour le Conseil supérieur de l'instruction publique, il donna à sa candidature le sens d'une confirmation de la réforme à laquelle il avait ainsi largement participé. « En désignant comme le candidat de leur choix celui qui fut le rapporteur de la Faculté sur la question de la réorganisation des études de licence, mes collègues ont voulu manifester leur ferme volonté de maintenir en principe la réforme qui a élargi le cercle de notre enseignement. » Il admettait bien que l'œuvre était révisable, mais il demandait qu'on en fit l'expérience sincère pour s'acheminer « vers le but auquel il faut tendre et qui sera atteint le jour où de nom, comme de fait, nos Facultés seront devenues les Facultés de Droit et des Sciences politiques » (2). Enfin, quand fut soulevée la question de la réforme du doctorat, si de son premier mouvement il ne fut pas favorable à la création d'un doctorat politique, je remarque que dans le doctorat réduit à deux thèses, l'une des thèses pouvait être empruntée aux sciences politiques et que dans la licence renforcée, avec quatre années d'étude, les étudiants avaient pour ces sciences : en première année avec l'histoire générale du droit français, le droit constitutionnel, le droit international public, l'économie politique la valeur de trois cours annuels ; — en seconde année un cours annuel de droit administratif ; — en troisième année avec le droit administratif et la législation financière ou le droit constitutionnel et le droit international, deux semestres d'études et avec l'économie politique un nouveau cours d'une année ; — en quatrième année trois cours semestriels à option ; si bien que pour toute la licence on arrivait ainsi à un ensemble équivalent à sept cours annuels, plus un cours semestriel (3). Quand les Facultés écartèrent la licence de quatre ans et le doctorat sans examens, M. Bufnoir, suivant, conformément à sa promesse, l'inspiration de ceux qu'il représentait, adopta la création d'un nouveau doctorat uniquement politique embrassant un vaste domaine de ces sciences, dont il fut toujours ainsi le champion.

J'ai voulu en ce résumé montrer la continuité des vues et l'importance du rôle de M. Bufnoir, relativement aux réformes, concernant les sciences politiques ; mais ses idées méritent plus que ces indications générales et je voudrais les suivre dans leurs grandes lignes.

M. Bufnoir fut d'abord le défenseur du droit contesté à l'Etat d'enseigner les sciences politiques. S'il admettait que des écoles d'initiative privée eussent « la noble ambition de former des hommes d'Etat », il n'admettait pas que « l'Etat dût s'abstenir de procurer la diffusion des sciences politiques et administratives, qui peuvent se prêter à la discipline d'un enseignement donné par lui » (4). Lors de la

(1) *Rev. inter. de l'enseignement*, 15 avril 1881.

(2) Circulaire de M. Bufnoir aux membres des Facultés de droit posant sa candidature. 1892.

(3) Art. de la *Rev. inter. de l'Enseignement : La réforme du doctorat en droit*. 1893, p. 35.

(4) Art. de la *Rev. inter. de l'Enseignement*, 1881, tirage à part, p. 18, 19.

Digitized by Google

réforme de 1895, il écrivait dans son rapport : « l'Etat affirme son droit incontestable de donner l'enseignement sous toutes ses formes, suivant ce qu'il juge utile aux intérêts de la Société » (1).

On avait, en effet, contesté ce droit de l'Etat, au nom de la science elle-même, et de la liberté qui en est la condition indispensable (2). — L'Etat n'est-il pas dans les différentes sciences politiques une partie intéressée, ne peut-il pas dès lors être poussé à influencer ses professeurs, à leur imposer une sorte de doctrine officielle et partiale ? C'était là, dans la condition actuelle de l'enseignement supérieur, une vaine chimère, car on peut affirmer, que le maximum de liberté, en matière d'enseignement se rencontre dans nos Facultés. Le grief à formuler contre l'enseignement d'Etat, serait plutôt l'excès que le manque de liberté, produisant quelquefois, un défaut d'harmonie entre les cours animés d'esprits divers, qui choque souvent les élèves, peu faits encore à la liberté scientifique.

D'ailleurs, ainsi que le montrait M. Bufnoir, la vulgarisation de ces sciences est d'importance telle, de nos jours; que l'Etat ne peut s'en remettre pour les répandre au zèle bien peu actif de l'initiative privée. N'est-il pas de première nécessité dans notre société, où le rôle de l'administrateur se complique de plus en plus, à raison même de la complication des intérêts sociaux, de préparer les aspirants aux fonctions publiques par des études approfondies, de former un personnel administratif, qui soit par la science l'égal du personnel judiciaire ; n'est-il pas nécessaire dans nos sociétés démocratiques de faire, par l'enseignement des sciences politiques, l'instruction de l'opinion publique, force unique de l'Etat moderne ?

Donc l'Etat peut et doit donner l'enseignement des sciences politiques, mais à qui le confiera-t-il ?

N'y aurait-il pas lieu d'organiser des écoles spéciales analogues aux grandes écoles du gouvernement pour y préparer des administrateurs comme on prépare ailleurs des ingénieurs, des officiers, des professeurs ; idée qui fut en effet adoptée en 1848 ? Ou bien les Facultés des lettres ne seraient-elles pas les plus aptes, par la généralité de la culture intellectuelle de leurs professeurs, à développer ces sciences, dont le caractère n'est pas toujours principalement juridique. Ou bien encore n'y aurait-il pas lieu de créer des facultés de sciences politiques, entre celles des lettres, et celles de droit, afin que l'enseignement du droit privé, n'ait pas à souffrir du voisinage d'enseignement nouveaux, et pour qu'aussi ces enseignements, puissent prendre leur plein essor, avec l'esprit qui leur convient ?

M. Bufnoir en face de ces systèmes, se fit le défenseur des Facultés de droit. Il montra que ces sciences d'Etat renferment une partie juridique beaucoup plus considérable qu'on ne pourrait croire ; que l'enseignement des Facultés de droit a une largeur d'esprit souvent méconnue ; « que les professeurs ne s'interdisent ni de montrer l'origine des lois qu'ils expliquent, ni de les juger, soit au point de vue de la raison et de la justice, soit au point de vue de leurs conséquences économiques, et qu'ils ne manquent pas de demander aux législations étrangères, la lumière qu'elles peuvent leur fournir », que « les Facultés de droit se sont toujours montrées empressées à ouvrir leurs portes aux enseignements nouveaux qu'on a bien voulu leur accorder, et se sont mises promptement en mesure de les donner, avec une compétence que l'on contesterait en vain, et qui atteste

(1) Rapport au Conseil supérieur de l'Université, 1895.

(2) M. Boutmy fut l'adversaire de l'enseignement par l'État des Sciences politiques. Articles de la *Rev. inter. de l'Enseignement*, 1881, p. 237; 1881, p. 448; 1889, p. 217.

Digitized by Google

la valeur éducatrice, la souplesse et la fécondité de leur ancienne discipline » (1). M. Bufnoir constatait encore que « c'est dans l'ordre des sciences politiques que nos Facultés ont depuis un certain nombre d'années manifesté plus particulièrement leur activité scientifique ravivée, si on peut dire ainsi, au contact de ces études plus modernes » (2), et il aurait pu en effet, invoquer à l'appui de cette affirmation, la création par des membres de notre corps de ces quatre grandes revues de sciences politiques, qui nous affranchissent de l'étranger et qui nous mettent non seulement à sa hauteur, mais encore au-dessus de lui.

Les Facultés de droit, investies de l'enseignement des sciences politiques, ne devaient pas, pour M. Bufnoir, dans ce nouveau domaine abandonner le caractère général de leur enseignement qui est essentiellement scientifique. « Les Facultés de droit donnent une instruction générale nécessairement théorique, même dans les parties où elle tend à préparer à la pratique des affaires. Quant à la pratique elle ne peut guère s'apprendre que par l'organisation d'un stage, adapté à chaque carrière » (3).

Pas plus que les cours de droit privé n'ont pour but de livrer au Palais des avocats, des magistrats pouvant au sortir de l'école, se présenter à la barre pour y prononcer une plaidoirie ou siéger au tribunal pour diriger une affaire et rendre un jugement, les cours de droit public ne doivent tendre à fournir à l'administration des conseillers de préfecture, des commis-rédacteurs pour les ministères, des fonctionnaires pour les divers services publics, immédiatement aptes à exercer leurs fonctions.

Les Facultés forment l'esprit, lui donnent des notions générales l'assouplissent et le fortifient par une discipline scientifique et ainsi le préparent, mais de loin, au maniement éclairé des affaires, elles ne peuvent pas directement en enseigner la pratique même, parce que la pratique ne s'acquiert que par la pratique et que d'ailleurs l'esprit répugnerait à apprendre d'une façon abstraite les détails infimes et par eux-mêmes sans intérêt, qui constituent, ce que l'on appelle, en effet, la pratique.

M. Bufnoir, après la conquête pour l'Etat et pour nos Facultés de l'enseignement des sciences politiques, devait s'occuper de la place à leur faire dans nos études. Comme nos Facultés ont deux degrés d'enseignements : la licence et le doctorat, les sciences nouvelles devaient-elles faire partie de l'une ou de l'autre, ou des deux ?

Sur cette question, il est aisé de constater que M. Bufnoir fut amené à une solution qui n'était pas d'abord la sienne au moment où le problème se présenta pour la première fois en 1881.

Il ne concevait alors qu'un doctorat constitué par l'étude du droit civil français, et du droit romain.

Il pensait, avec grande raison, que le doctorat consiste en une sorte de maîtrise juridique, une pleine possession des principes du droit, de ses systèmes, de ses conceptions fondamentales, et de la dialectique juridique qui permet de marcher sûrement parmi la complexité des institutions civiles, solidaires les unes des autres, et de résoudre les questions que présente la pratique des affaires par l'application judicieuse des règles de la loi. Et il pensait que le droit privé seul et le droit civil particulièrement par l'avancement de ses systématisations, par la sûreté et le développement de sa méthode, peut développer assez la culture intellectuelle

(1) *Rapport de 1895*, p. 15.
(2) *Cod. loc.*, 1895, p. 16.
(3) Art. *Rev. inter. de l'Enseignement*, 1881, p. 16.

Digitized by Google

des étudiants pour réaliser l'idéal du doctorat. Il écrivait dans son rapport de 1881 ; « A nos yeux, ce qui fait le docteur en droit, c'est moins la connaissance acquise et pour ainsi dire accumulée de notions exactes sur les branches spéciales plus ou moins nombreuses de la législation que la possession à un degré éminent de cette doctrine des principes qui fait le jurisconsulte. Cette doctrine n'existe pas en dehors d'une connaissance suffisamment approfondie du droit romain et du droit civil » (1).

Aussi la place à faire aux sciences nouvelles lui semblait être une quatrième année d'étude, après la licence, conférant un nouveau grade à côté de la licence ordinaire : « licence ès sciences politiques et administratives ». Plus tard, quand en 1889, on réorganisa la licence, si on n'adopta pas cette combinaison, on s'en rapprocha sensiblement, en créant dans la licence d'assez nombreux enseignements d'ordre politique, notamment trois cours semestriels en troisième année.

En 1893, encore, dans son article sur la réforme du doctorat, M. Bufnoir exprimant ses idées personnelles, persistait dans cette première conception. Portant à quatre années les études de licence, il en profitait, nous l'avons vu, pour doubler l'importance des enseignements politiques. Les Facultés de droit furent consultées et partout on proposa au contraire de faire une place plus ou moins grande aux sciences politiques dans le doctorat, les uns par la création d'un doctorat entièrement politique, les autres par l'option pour l'un des examens du doctorat, entre le droit romain, et le droit public. M. Bufnoir obéissant à l'engagement pris lors de son élection s'inclina en quelque sorte devant cette manifestation de volonté, mais il soutint alors la création d'un doctorat exclusivement politique. C'est qu'il n'admettait pas la séparation du droit romain, et du droit civil, dans un doctorat de droit privé ; c'est qu'il voulait que l'épreuve des sciences politiques comme matière de doctorat, se fît pleinement, sans la gêne d'une part trop large réservée au droit privé. « On a voulu, dsait-il, émanciper les sciences politiques, et les soustraire à la tutelle de leurs aînées dont elles deviennent les égales. Ce que vaut ce système, l'expérience le dira, mais pour que l'expérience soit concluante, il ne faut pas qu'on puisse dire qu'elle a été entravée par des lisières, dans lesquelles on aura tenu les nouvelles venues. La division admise, il vaut mieux qu'elle soit faite franchement et sans réserve » (2).

C'est ainsi que M. Bufnoir fut amené à cette solution qui n'était pas la sienne au début, d'une organisation d'enseignements et d'examens des sciences politiques, constitutives d'un doctorat politique.

Ce doctorat politique, M. Bufnoir le voulait d'ailleurs au niveau du doctorat juridique, « dans la composition des examens du doctorat sciences politiques, on a été attentif à lui donner une valeur qui ne soit pas inférieure à celle du doctorat sciences juridiques » (3). Ce n'était pas du reste, seulement par le nombre des matières, sur lesquelles les examens devaient porter, ce qui aurait été bien grossier, que M. Bufnoir cherchait cette égalité nécessaire, c'était par deux principes fondamentaux dans le respect desquels, il voyait pour cette réforme, la condition nécessaire du succès. Il posait en principe d'abord que les examens ne doivent pas porter sur des programmes étroits, des morceaux de sciences, qu'ils doivent embrasser l'ensemble de chaque science, sauf aux maîtres à discerner ce qui est la substance même de la science, et à ne pas surprendre les élèves, par des questions imprévues sur des points trop spéciaux. Il demandait ensuite, que l'enseignement dans sa forme même fût renouvelé, qu'au cours continu donnant l'exposé

(1) Rapport publié par la *Rev. inter. de l'Enseignement*, 1881, tirage à part, p. 8, 9.
(2) *Rapport de 1895*, p. 18.
(3) *Cod. loc.*, p. 21.

Digitized by Google

complet d'une matière, livrant aux esprits un ensemble de faits tout classés et de réflexions toutes élaborées, on substituât une direction d'études, le maître indiquant à l'élève le cadre à remplir, le plan à suivre, les mines où puiser des documents et éclairant ses recherches par ses conceptions personnelles, par la lumière de ses idées générales, le dirigeant, par l'indication de ses propres idées directrices. Il jugeait que l'enseignement ainsi donné dans les sciences politiques pouvait atteindre la même valeur éducatrice que les enseignements de droit privé, c'est-à-dire conduire à cette maîtrise de la science, à cette possession des principes, à cette habilité dans l'étude des problèmes, à cette sûreté dans leur solution, qui en effet seules, peuvent constituer le docteur (1). — Et j'oserai après avoir fait de cette méthode, dans le domaine du droit constitutionnel, une expérience personnelle, déjà de trois années, affirmer que c'est là une conception du doctorat politique pleinement réalisable, qui suscite chez l'élève le goût et l'intelligence de la science et qui assure au grade de docteur le maintien de son ancienne valeur.

Si M. Bufnoir a été ainsi au premier rang, pour soutenir le droit de l'État, à l'enseignement des sciences politiques, pour revendiquer ce domaine scientifique au profit de nos Facultés, pour multiplier, les cours qui s'y réfèrent, pour organiser un doctorat politique aux fortes assises, et aux méthodes aussi nouvelles qu'heureuses, ne peut-on pas dire que lui, le civiliste, par excellence, il a plus que personne bien mérité de ces sciences d'État jadis méconnues?

Dans les différents Conseils dont il fit partie, en dehors des réformes relatives à l'enseignement lui-même, aux programmes et aux méthodes, M. Bufnoir eut à s'occuper de questions diverses. Sans le suivre dans toutes ces directions je chercherai à indiquer ce que les documents, qu'il nous a laissés et qui s'y réfèrent, nous révèlent de son esprit.

En 1885 la Faculté de Paris est consultée sur les réformes à apporter au *baccalauréat*. Membre de la commission chargée d'étudier particulièrement cette question, M. Bufnoir rédige un rapport, long et savant travail, qui montre avec quelle facilité il peut sortir de la sphère des études purement juridiques, envisager l'enseignement dans son ensemble et déterminer les règles de la formation préparatoire de l'esprit du jurisconsulte.

En 1886, M. Bufnoir présente au Conseil général des Facultés de l'Académie de Paris un rapport sur l'institution des *cours libres*, où il fait voir le libéralisme de son esprit en patronant l'idée d'offrir dans nos Facultés une large hospitalité à tous ceux qui peuvent y apporter des lumières.

Plus tard au même Conseil, M. Bufnoir présente un rapport sur l'*équivalence des grades universitaires*, destinée à faciliter l'accès de nos cours ou examens aux étudiants soit étrangers soit français, qui font hors de France une partie de leurs études. Il discerne à merveille l'intérêt d'un pays à propager son influence en répandant sa science au dehors, et à permettre à ses nationaux d'aller puiser aux sources de la science étrangère. Mais il ne se laisse pas aveugler par ces avantages, et voit avec perspicacité les dangers de combinaisons hasardeuses, d'études nomades.

Au même conseil encore, M. Bufnoir soutient le projet de création du titre de *professeur-adjoint*, petite réforme, grand progrès, car il s'agit de réprimer, ce que j'appellerait le vagabondage scientifique, la course à travers des enseignements multiples après la chaire désirée, car il s'agit de hâter l'heure de la spécialisation dans un enseignemen définitif.

Toujours au Conseil général des Facultés en 1893, M. Bufnoir expose la question des groupements d'enseignements communs à plusieurs Facultés. Il fait preuve encore de libéralisme en adoptant l'idée du concours réciproque que les diverses

(1) *Rapport de 1895*, p. 23.

Digitized by Google

Facultés peuvent se prêter et de grande largeur de vues en discernant les rapprochements qui existent entre les sciences diverses et la force qu'elles peuvent prendre par l'union.

M. Bufnoir ne fut donc pas seulement un des maîtres de l'enseignement du droit il fut aussi un des plus zélés promoteurs de son perfectionnement. Son nom restera attaché aux grandes réformes de ses dernières années.

M. Bufnoir aurait pu et aurait dû trouver un emploi plus élévé encore et plus utile pour le pays de ses éminentes facultés.

En 1893 il se présentait, en effet, à Autun, aux élections législatives. Il était originaire de ce pays de Morvan, auquel le rattachaient de longues générations, et auquel il avait emprunté sa physionomie au type romain si caractérisé, jamais il n'avait cessé d'y faire des séjours prolongés par lesquels il reprenait chaque année contact avec la terre natale. Là son nom était connu et entouré de respect, si bien qu'à Paris il présidait cette association, au nom bien local. La Feuillette, des Bourguignons devenus Parisiens de circonstance par suite des hasards de la vie. Dans une circonscription rurale il se présentait comme sorti lui-même de la classe rurale. Pour défendre les intérêts agricoles de ses compatriotes il avait à son actif les plus profondes connaissances techniques et pratiques d'agriculture, dirigeant par lui-même une vaste exploitation agricole, champ d'expérience des méthodes nouvelles, auxquelles il initiait par une sorte de haut patronage les cultivateurs de son pays. Enfin il offrait à ses concitoyens un homme qui devait apporter au Parlement le concours d'une science juridique exceptionnelle, et l'autorité d'un professeur réputé.

Il semblait le type parfait du représentant en un régime parlementaire comme le nôtre, étant pour la région dont il devait défendre les intérêts, l'homme qui les connaissait le mieux et pour le pays aux intérêts généraux duquel il devait travailler, un des hommes pouvant apporter le plus précieux concours à l'œuvre législative.

On méconnut sa valeur ; et à se le rappeler aujourd'hui surtout, on éprouve un profond chagrin pour ceux qui n'ont pas compris leur devoir en écartant un pareil candidat, pour le pays qui fut privé d'un représentant de son mérite, pour M. Bufnoir enfin qui aurait trouvé dans le succès l'occasion de rendre de nouveaux et de plus grands services encore, ainsi que la récompense de ceux qu'il avait déjà rendus.

Mais si le souvenir de cet échec est plein d'amertume il ne faut pas regretter cette tentative.

Elle est un exemple et un encouragement pour les hommes de science, pour ceux qui par profession étudient les problèmes de la vie sociale. Elle leur montre que dans une démocratie ils doivent se mêler davantage aux affaires publiques ; qu'il ne suffit pas d'étudier d'une façon spéculative nos lois, d'en relever les défauts en une critique vaine, qu'il faut chercher à agir sur leur élaboration, qu'il ne suffit pas d'instruire un petit nombre d'étudiants sortis d'une classe sociale restreinte, qu'il faut aller au peuple et tenter de faire son éducation.

La candidature de M. Bufnoir fut heureuse encore parce que dans sa profession de foi (1) il trouva l'occasion de montrer la perspicacité de son jugement politique égale à celle de son jugement juridique. Nous l'y voyons dénonçant les incon-

(1) Voir le texte de cette profession de foi dans la très complète et très intéressante notice de notre collègue, M. Dessertaux sur M. Bufnoir : *Rev. bourguignonne de l'Enseignement supérieur*, 1898.

Digitized by Google

vénients de la concentration « pervertissant le mécanisme du gouvernement parlementaire » engendrant « la confusion, l'incohérence, la stérilité », « favorisant « l'influence grandissante de la faction radicale, minorité sectaire, brouillonne, arrogante », préconiser « la constitution dans la prochaine chambre d'une majorité de gouvernement résolu à maintenir les principes de liberté et de justice acclamés par nos ancêtres de 1789 ». « Il s'agit, disait-il, sans aucune arrière pensée de réaction de grouper dans une même œuvre de concorde et d'apaisement, de quelque côté qu'ils viennent, les hommes de bonne foi et de bonne volonté disposés à faire face à un véritable péril social et à rechercher en commun dans un même esprit de justice et de progrès la solution la plus pratique des graves problèmes dont l'examen s'impose à la génération actuelle. »

On est étonné en relisant ce programme électoral, d'il y a cinq ans déjà, d'y trouver indiquée dans ses grandes lignes cette politique de pacification intérieure, d'union pour le progrès social en même temps que pour la défense de la société, qui a fini par triompher dans la dernière chambre, en donnant à la France une stabilité gouvernementale qu'elle ne connaissait plus, et on voit combien M. Bufnoir avait eu le sentiment juste des aspirations et des besoins du pays, et combien il était digne d'être compté parmi ses plus hauts représentants.

Tel fut l'homme éminent dont la mort plongea dans le deuil une famille dont il était la gloire, et qui l'entourait de la plus tendre affection, des amis, qui lui étaient profondément attachés et d'innombrables disciples, qui voyaient en lui leur initiateur et leur maître intellectuel. La vie lui avait été bonne, car elle lui avait permis d'accomplir ici bas une grande et superbe tâche, sans jamais permettre à la maladie de le faire défaillir. La mort lui fut bonne aussi car elle l'enleva d'un coup, en pleines forces, avant tout amoindrissement de sa puissance.

M. Deslandes,
Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Dijon.

Nous ajouterons à cette étude une courte note sur la carrière et les travaux de M. Bufnoir, conseillant à nos lecteurs de se reporter à la si vivante notice publiée par notre collègue M. Desserteaux dans la *Revue bourguignonne de l'Enseignement supérieur* de 1893 que nous avons suivie.

M. Bufnoir naquit à Autun le 5 janvier 1832, il fit ses études de droit à la Faculté de Dijon de 1850 à 1856; ses thèses de Doctorat eurent pour sujets: *Etudes sur le Senatus-consulte* Juventianum, et *Des rapports entre la capacité requise pour faire un contrat de mariage et celle qui est requise pour le mariage lui-même.* Il les soutint le 5 juillet 1856. Il se présenta au premier concours ouvert pour l'agrégation des Facultés de Droit, le 3 novembre 1856, il y fut nommé premier. Le 9 janvier 1857 il fut attaché à la Faculté de Paris, mais du 6 mars 1858 au 21 février 1859 il fut délégué provisoirement à Grenoble où il enseigna le droit romain. De 1861 à 1863, il suppléa M. Oudot dans son cours de droit civil. De 1863 à 1866, M. Bufnoir enseigna à Paris le droit romain et fit en suppléant M. Oudot un cours de Pandectes qui servit de point de départ à sa « Théorie de la condition dans les divers actes juridiques suivant le droit romain ». Ce fut en 1866 qu'il inaugura son enseignement du droit civil, d'abord comme suppléant de M. Bugnet et ensuite comme professeur, 9 février 1867, dans cette chaire qu'il occupa trente et une années jour pour jour. M. Bufnoir fut membre du Conseil général des Facultés de 1885 à 1896, du Comité consultatif de l'enseignement supérieur (section du droit) depuis le 21 janvier 1889, du Conseil supérieur de l'instruction publique à partir du 28 avril 1892, de la section permanente de ce Conseil, mai 1892, M. Bufnoir fut nommé Chevalier de la Légion d'honneur, 16 novembre 1873 et Officier de la Légion d'honneur 25 avril 1895.

Parmi les principaux travaux de M. Bufnoir, après son livre sur la « Condition » qui resta son œuvre capitale, on peut citer d'abord ceux qu'il donna à la Société de législation comparée. Comptes rendus sur : Eléments du droit civil germanique considérés en eux-mêmes et dans leur rapport avec la législation française. E. Lehr. *Bull.* 1875, p. 421 ; *Revue Algérienne et Tunisienne de législation et de jurisprudence* (1885 à 1889), *Bull.* 1889, p. 479. Congrès des jurisconsultes allemands à Stuttgard, *Bull.*, 1872, p. 178, 285, 1873,

Digitized by Google

p. 358, 1874, p. 366, 1877, p. 458 et 1879, p. 327. — Communications sur le partage judiciaire, 1869, p. 130. ; sur les tribunaux d'échevins en Allemagne, 1875, p. 262 ; sur l'organisation constitutionnelle du grand duché de Finlande, 1876, p. 36 ; sur la législation de la faillite en Allemagne et en Autriche, 1888, p. 366 ; sur la loi génevoise relative au régime matrimonial quant aux liens, 1896, p. 168-300 ; sur les travaux préparatoires du Code civil allemand, 1875, p. 158 ; sur les régimes matrimoniaux en Allemagne, 1876, p. 163 ; sur les travaux préparatoires du Code civil allemand, 1880, p. 424 ; sur le livre de M. de Roth sur le droit civil allemand, 1881, p. 253 ; sur la partie générale du Code civil allemand, 1889, p. 144 ; sur le droit de famille dans le projet du Code civil, 1890, p. 679. — Il faut y ajouter l'allocution prononcée par M. Bufnoir à la session extraordinaire de 1889 pour le 20e anniversaire de la Société et dont le souvenir est resté vivant.

M. Bufnoir écrivit, d'autre part, plusieurs articles de haute pédagogie, dans la *Revue internationale de l'Enseignement :* Conférences complémentaires et cours spéciaux de doctorat à la Faculté de droit de Paris, 1884, p. 183. — Le service militaire et les étudiants en droit, 1888, p. 517. — La réforme du doctorat en droit, 1893, p. 35. — Le meeting franco-écossais ; observations sur la place à faire à l'enseignement des sciences sociales dans les Universités, 1896, p. 513. — Articles desquels il faudrait rapprocher sur les questions de réforme tous les rapports qu'il présenta à la Faculté de Droit, au Conseil général des Facultés, et au Conseil supérieur de l'instruction publique, rapports que nous avons eu l'occasion de citer.

M. Bufnoir collabora encore au Recueil de jurisprudence de Sirey. Il annota notamment les arrêts : Dijon, 10 juillet 1879 S. 80. 2. 41. Condition imposée à un légataire mineur de céder à un tiers une propriété immobilière. — Cass. 22 novembre 1880, Sirey, 1881. 1. 473. Renonciation à l'hypothèque légale. — Cass., 15 juin 1881. Sirey, 1883. 1. 473 sur l'art. 1595 § 2. C. civ. — Dijon, 4 février 1884. Sirey, 1885. 2. 25. Preuve des reprises matrimoniales de la femme. Pau, 5 nov. 1885. S. 1887. 2. 113. Echange entre époux. — Cass. 21 juin 1892. Sirey. 1894. 1. 449. Donations par contrat de mariage en cas de conseil judiciaire.

Pour embrasser toute l'œuvre de M. Bufnoir il faudrait encore suivre dans les procès verbaux de la commission extra-parlementaire du cadastre, instituée par le décret du 30 mai 1891, les nombreuses communications et observations, qu'il présenta dans les sous-commissions dont il dirigea les travaux, et noter son rôle au Congrès international de la transmission de la propriété foncière qui se tint à Paris en 1889.

Enfin il convient de ne pas oublier les deux notices nécrologiques, l'une sur son maître de la Faculté de Dijon, Denis Serrigny, *Revue critique*, 1877, p. 132 ; l'autre si émue et si élevée de pensée sur son collègue à la Faculté de Paris : Paul Gide, *Revue intern. de l'Enseignement*, 1881. p. 175.

Digitized by Google

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(AVRIL ET MAI 1898).

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES.

Décret du 9 avril 1898 convoquant les *collèges électoraux* pour le 8 mai, à l'effet d'élire chacun un député (*J. O.*, 13 avril, p. 2243).

Décret du 23 avril 1898 chargeant M. Milliard, garde des sceaux, de l'intérim du *ministère de l'intérieur* (*J. O.*, 24 avril, p. 2753).

Décret du 31 mai 1898 chargeant M. Hanotaux, ministre des affaires étrangères, de l'intérim du *ministère des colonies*, en remplacement de M. Lebon (*J. O.*, 31 mai, p. 3409).

RELATIONS INTERNATIONALES

Loi du 8 avril 1898 portant approbation des conventions et arrangements de l'*union postale* signés à Washington le 15 juin 1897 (*J. O.*, 23 avril, p. 2743).

Brésil. — Loi du 7 avril 1898 portant approbation de la convention signée à Rio-de-Janeiro, le 10 avril 1897, entre la République française et le Brésil en vue de fixer définitivement par la voie de l'arbitrage les *frontières de la Guyane française* et du *Brésil* (*J. O.*, 11, 12 et 13 avril, p. 2240).

C'est la célèbre question du contesté brésilien, qui n'a pas encore été résolue depuis le traité d'Utrecht.

Grèce. — Loi du 8 avril 1898, portant approbation de la *Convention* conclue à Paris, le 29 mars 1898, contre la France, la Grande-Bretagne, la Grèce et la Russie (*J. O.*, 15 avril, p. 2385).

DÉCLARATION de *neutralité* du gouvernement français, relative à la guerre hispano-américaine *J. O.*, 27 avril, p. 2809).

Cette déclaration reproduit les prohibitions d'usage : elle ne fait pas l'énumération des objets qui seront considérés comme contrebande de guerre. Les pays de protectorat sont pour la première fois compris dans la déclaration de neutralité de la métropole.

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 1er avril 1898, relative aux *Sociétés de Secours mutuels* (*J. O.*, 5 avril, p. 2089).

La nouvelle loi définit les sociétés de secours mutuels ; elle les divise en trois catégories : les sociétés libres, les sociétés approuvées, les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique. Elle institue près le ministère de l'intérieur un conseil supérieur de sociétés de secours mutuels, composé de trente-six membres.

Loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des *accidents* dont les ouvriers sont victimes dans leur travail (*J. O.*, 10 avril, p. 2109).

Cette loi, dont l'élaboration a été très lente et dont l'analyse ne peut se faire en quelques lignes, pose le principe de l'indemnité. Ses dispositions sont d'ordre public. Quoique promulguée, elle ne sera applicable qu'après la publication de nombreux règlements d'administration publique sans lesquels elle ne saurait fonctionner.

Loi du 10 avril 1898 sur le *régime des eaux* (*J. O.*, 11 avril, p. 2226).

Cette loi modifie un certain nombre d'articles du Code civil au titre des servitudes : c'est un texte important qui comporte des dispositions de droit administratif aussi bien que de droit civil.

Digitized by Google

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION.

Décret du 7 avril 1898 relatif aux navires qui se sont fait délivrer des actes d'armement pour la *pêche à la morue* (*J. O.*, 8 avril, p. 2175).

Loi du 15 avril 1898 portant modification du décret-loi disciplinaire et pénal du 24 mars 1852 concernant la *marine marchande*. (*J. O.*, 19 avril, p. 2558).

Loi du 9 avril 1898 relative aux *chambres de commerce* et aux *chambres consultatives des arts et manufactures* (*J. O.*, 19 avril, p. 2576).

Circulaire du ministre de l'intérieur au sujet de l'*émigration* au Klondyke pour l'exploitation des terrains aurifères (*J. O.*, 6 mai, p. 2982).

Décret du 28 mai 1898 sur les *primes à la sériciculture* et à la *filature* (*J. O.*, 29 mai, p. 3379).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE

Loi du 2 avril 1898, portant prorogation de la loi du 13 janvier 1892, relative aux encouragements spéciaux à donner à la *sériciculture* et à la *filature* de la soie (*J. O.*, 7 avril, p. 2158).

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Loi du 10 avril 1898 complétant l'article 6 de la *loi du 30 avril* 1883 (*J. O.*, 20 avril, p. 2618).

Cette loi permet aux premiers présidents de déléguer un juge suppléant pour remplir les fonctions de juge dans un autre tribunal du même ressort.

Rapport adressé au Président de la République par le garde des sceaux sur l'administration de la *justice civile et commerciale* en France et en Algérie pendant l'année 1895 (*J. O.*, 9 mai, p. 3025).

DROIT PÉNAL

Loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les *enfants* (*J. O.*, 21 avril, p. 2620).

Exemple d'une de ces lois votées sous l'influence d'une espèce particulière. Il s'agit ici du « *petit Pierre* » trouvé, rue Vaneau, à Paris.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE.

Circulaire du 15 avril 1898 adressée aux préfets par le ministre de l'agriculture et relative à la constitution et au développement des sociétés d'*assurances mutuelles agricoles* (*J. O.*, 16 avril, p. 2539).

Décret du 3 mai 1898 suspendant le *droit d'entrée sur le blé* en grains, du 4 mai au 1er juillet 1898 (*J. O.*, 4 mai, p. 2938).

Décret du 19 avril 1898 donnant aux agents et préposés de l'administration des forêts le nom d'agents et *préposés des « eaux et forêts »* (*J. O.*, 5 mai, p. 2953).

Décret du 4 mai 1898 réduisant, jusqu'au 1er juillet, les *droits d'entrée sur les farines* de froment, d'épéautre et de méteil (*J. O*, 8 mai, p. 3010).

Décret du 25 mai 1898 instituant un conseil supérieur de l'*enseignement agricole* (*J. O.*, 27 mai, p. 3381).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 24 mai 1898 sur le personnel des bureaux des *secrétariats généraux des colonies* (*J. O.*, 26 mai, p. 334).

Algérie. — Décret du 29 mars 1898 sur les conditions de nominations des administrateurs et adjoints de *commune mixte* (*J. O.*, 2 avril, p. 2029).

Décret du 18 mai 1898 fixant les honoraires des traducteurs assermentés et des *interprètes* en Algérie (*J. O.*, 21 mai, p. 3217).

Congo. — Décret du 9 avril 1898 relatif à la réorganisation de la *justice* au — (*J.O.*, 20 avril, p. 2603).

Indo-Chine. — Décret du 5 mai 1898 créant une caisse de retraite des *services civils locaux* (*J. O.*, 7 mai, p. 2995).

Digitized by Google

Décret du 6 mai 1898 sur la juridiction française au Cambodge (*J. O.*, 11 mai, p. 3061).

Madagascar. — Loi du 6 avril 1898 autorisant la colonie de Madagascar à procéder à une deuxième émission d'obligations garantie par le gouvernement de la République française et à exécuter divers *travaux publics* (*J. O.*, 7 avril p. 2157).

Décret du 30 avril 1898 approuvant les *pénalités* prévues par un arrêté du gouverneur général de Madagascar (*J. O.*, 5 mai, p. 2965).

Mayotte. — Loi du 5 avril 1898 autorisant le ministre des finances à ouvrir, sur l'exercice 1898, à la colonie une *avance de* 500.000 fr. (*J. O.*, 6 avril, p. 2121).

Vieilles colonies. — Décret du 24 mai 1898 sur les *administrateurs stagiaires* à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion (*J. O*, 26 mai, p. 3314).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES

Loi du 4 avril 1898 établissant un droit sur l'*acide borique* (*J. O.*, 8 avril, p. 2175).

Décret du 3 avril 1898 autorisant la *Banque de France* à créer un certain nombre de *succursales* (*J. O.*, 9 avril, p. 2195).

Loi du 9 avril 1898 modifiant le taux des *droits de douane* concernant les chevaux et mulets (*J. O.*, 13 avril, p. 2212).

Loi du 9 avril 1898 ayant pour but d'accorder des encouragements à la *culture du lin et du chanvre* (*J. O.*, 13 avril, p. 2243).

Loi du 13 avril 1898 portant fixation du *budget* général des dépenses et des recettes de l'exercice 1898 (*J. O.*, 14 avril, p. 2273).

Déclaration générale de la Cour des Comptes, en date du 6 avril 1898 sur la situation définitive de l'*exercice* 1896 (*J. O.*, 1896, p. 2591).

Loi du 5 avril 1898 modifiant divers articles du tarif général des douanes concernant les porcs, cochons de lait, viandes fraîches et viandes salées de porc, charcuterie et saindoux (*J. O.*, 1er mai, p. 2881).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Loi du 1er avril 1898 portant adoption de la *réforme temporaire* pour les hommes de l'armée active, de la réserve, et de l'armée territoriale (*J. O.*, 3 avril, p. 2045).

Tout militaire peut pour raison de santé être mis en congé de réforme temporaire : les congés sont d'une durée d'une année : ils sont renouvelables.

Décret du 7 avril 1898 modifiant les articles 4 et 10 du décret du 4 octobre 1891 sur le *service des places* (*J. O.*, 19 avril, p. 2580).

Loi du 20 avril 1898 complétant l'article 32 de la loi du 15 juillet 1889 sur le *recrutement de l'armée* (*J. O.*, 22 avril, p. 2665).

Décret du 22 avril 1898 sur les attributions des généraux commandants supérieurs de la défense des groupes de *places fortes* (*J. O.*, 24 avril, p. 2755).

Loi du 27 avril 1898 relative à *l'amnistie* en faveur des soldats des armées de terre et de mer pour faits d'insoumission et de désertion (*J. O.*, 30 avril, p. 2864).

Décret du 2 mai 1898 relatif à la suppression du corps des *cipahis de l'Inde* (*J. O.*, 4 mai, p. 2939).

Décret du 29 avril 1898 sur l'*école normale de tir* du camp de Châlons (*J. O.*, 6 mai, p. 2979).

Décret du 15 mai 1898 déclarant que la *situation générale de la marine* sera résumée chaque année dans un rapport d'ensemble adressé par le ministre au président de la République (*J. O.*, 18 mai, p. 3171).

Instruction du ministre de la guerre pour l'application de la loi d'*amnistie* du 27 avril 1898 (*J. O.*, 19 mai, p. 3200).

Digitized by Google

Décret du 14 mai 1898 supprimant la section spéciale des *disciplinaires inscrits* stationnée à l'île d'Oléron (*J. O*, 19 mai, p. 3205).

Décret du 24 mai 1898 portant réglement d'administration publique sur la *taxe militaire* (*J. O.*, 26 mai, p. 3308).

Décret du 26 mai 1898 relatif au *service administratif en mer* (*J. O.*, 29 mai, p. 3387).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Loi du 2 avril 1898 ayant pour objet d'augmenter le nombre des membres du conseil des *musées nationaux* (*J. O.*, 3 avril, p. 2045).

Loi du 19 avril 1898 ayant pour objet l'unification du diplôme de *pharmacien* (*J. O.*, 21 avril, p. 2619).

Décret du 17 mars 1898 relatif au personnel de l'Institut français d'*archéologie* orientale du Caire (*J. O.*, 22 mai, p. 3233).

Décret du 24 mai 1898 sur les inspecteurs de l'*enseignement primaire* aux colonies (*J. O.*, 26 mai, p. 3313).

Arrêté du ministre de l'instruction publique en date du 28 mai 1898 sur les examens que doivent subir les candidats aux fonctions de *bibliothécaire municipal*.

Décret du 24 mai 1898 sur l'*enseignement primaire* à la Nouvelle-Calédonie (*J. O.*, 29 mai, p. 3393).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Rapport adressé au Président de la République par le miniitre du commerce sur l'application en 1897 de la loi concernant les *habitations à bon marché* (*J. O.*, 29 mai, p. 3369).

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Loi du 30 mars 1898, déclarant d'utilité publique le *chemin de fer métropolitain de Paris* (*J. O.*, 1er avril, p. 2002).

Ce chemin de fer métropolitain est d'intérêt local : la traction doit être électrique : le réseau comprend sept lignes ; un délai de quinze ans est prévu pour l'achèvement total. Malgré certaines résistances municipales, la ligne doit être construite à la voie normale de 1 m. 44.

Décret du 26 avril 1898 sur le service des *colis postaux* (*J. O.*, 29 avril, p. 2833).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Loi du 4 avril 1898 modifiant le droit à percevoir sur les *mandats de poste* et réduction à trois ans du délai de prescription de ces titres et des valeurs de toute nature confiées à la poste ou trouvées dans le service (*J. O.*, 27 avril, p. 2801).

DISCOURS OFFICIELS

Discours de M. Rambaud, *ministre de l'instruction publique et des beaux-arts*, à l'assemblée générale qui a clos le congrès des sociétés savantes de Paris et des départements, et des sociétés des beaux-arts des départements (*J. O.*, 17 avril, p. 2191).

Discours prononcé par M. Rambaud, *ministre de l'instruction publique et des beaux-arts*, le 7 mai 1898, aux obsèques de M. Jules Steeg, inspecteur général de l'instruction publique, directeur de l'Ecole normale supérieure de Fontenay-aux-Roses (*J. O.*, 10 mai, p. 3096).

Discours de M. le Président de la République à Saint-Etienne, le 29 mai 1898 (*J. O.*, 31 mai, p. 3415).

Digitized by Google

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit constitutionnel et politique.

JULES ARZENS. — L'ÉCHEC DU GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE ET LA RÉFORME DE NOTRE RÉGIME CONSTITUTIONNEL. — Paris 1898, Chevalier-Marescq, in-8° VIII-231 p. 3 fr.50.

Dans la première partie de son livre l'auteur s'efforce de démontrer historiquement l'échec du gouvernement parlementaire, « institution bâtarde et malvenue » ; dans la seconde partie, il recherche les réformes à accomplir pour adapter nos institutions à nos mœurs et à notre caractère.

PAUL COUTANT. — LE VOTE OBLIGATOIRE. — Paris, 1898, Chevalier-Marescq, grand in-8, 246 p. 5 fr.

Après avoir consacré la première partie de l'ouvrage à la justification théorique du vote obligatoire en le basant sur cette idée que le droit électoral est à la fois un droit et un devoir, surtout un devoir, l'auteur en entreprend la justification pratique en le représentant comme l'unique remède de l'abstention. Un troisième chapitre contient une étude historique du vote obligatoire à l'étranger et en France ; le quatrième et dernier enfin traite de la sanction.

Organisation militaire.

VICTOR NICOLAS. — COMMENTAIRE COMPLET DU CODE DE JUSTICE MILITAIRE, pour les armées de terre et de mer, suivi des principales dispositions du droit public et du droit civil, ainsi que de toutes les lois pénales applicables aux armées de terre et de mer et à la marine marchande. — Paris, 1898, Chevalier-Marescq et Cie, in-8, VIII-888, p. 20 fr.

C'est le commentaire, article par article, du Code de justice militaire pour l'armée de terre et du Code de justice militaire pour l'armée de mer. Les textes reproduits des lois constitutionnelles, du droit civil, du Code pénal, du Code d'instruction criminelle et des lois pénales applicables aux armées de terre et de mer, comportent rarement une explication. Le caractère pratique de ce livre est surtout marqué par un tableau synoptique donnant la tenue d'une audience du Conseil de guerre et les nombreux modèles d'actes qui peuvent intervenir devant les tribunaux militaires. L'auteur, M. le capitaine Nicolas, est un magistrat d'épée qui, dans les cinq années passées, à divers titres, dans les parquets militaires, tant en France qu'aux colonies, a acquis l'expérience nécessaire pour mener à bien un pareil travail.

Sociologie.

G. TARDE. — ÉTUDES DE PSYCHOLOGIE SOCIALE. Paris, 1897, Giard, in-8°, 326 p. 7 fr.

Recueil d'études diverses d'objets qui se refèrent aux sujets les plus débattus de la sociologie et de la criminologie et qui ont déjà paru dans des *Revues*.

Economie politique.

ANNALES DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE SOCIOLOGIE, Tome IV. Paris, 1898, Giard et Brière, in-8°, 564 p., 10 fr.

Le nouveau volume des Annales de l'Institut international de sociologie est surtout intéressant à connaître à cause de la discussion sur la théorie organique des Sociétés qui s'y trouve rapportée très complètement et où le lecteur trouvera

Digitized by Google

la réfutation définitive, il faut l'espérer, d'une idée qui a trop longtemps encombré la science sociale.

JOAQUIN COSTA. — COLECTIVISMO AGRARIO EN ESPANA. Madrid, 1898, Suarez, in-8, 606 p., 12 fr.

Très curieuse étude où dans la seconde partie consacrée aux *faits*, tandis que la première s'occupe de la doctrine, l'auteur a résumé toutes les applications, fournies par la législation Espagnole ancienne et moderne, d'associationnisme agricole.

COUTAREL. — LE PARTICIPATIONNISME. Paris, 1898, Giard, in-8° 378 p., 6 fr.

C'est de la participation aux bénéfices qu'il s'agit dans ce livre au titre bizarre. La thèse est bien connue, et l'auteur, aussi hostile à la liberté absolue qu'à la théorie collectiviste, y voit le salut de la société. Il y a de très nombreux renseignements pratiques sur des applications de la participation aux bénéfices dans l'industrie, le commerce, l'agriculture, la pêche.

MAXIME KOVALEWSKY. — LE RÉGIME ÉCONOMIQUE DE LA RUSSIE. Paris. 1898, Giard, in-8°, 362 p., 7 fr.

Très intéressante étude sur l'évolution économique qui s'accomplit de nos jours en Russie. L'agriculture, la distribution de la propriété foncière, la commune agricole, la grande industrie et l'industrie domestique, la question ouvrière forment des chapitres du plus haut intérêt.

A. GARELLI. — FILOSOFIA DEL MONOPOLIO. Milan, 1898, Hoepli, in-8°, XI-268 p., 4 fr.

Pédagogie.

CHARLES BARNEAUD. — ORIGINES ET PROGRÈS DE L'ÉDUCATION EN AMÉRIQUE. — LES ETATS PRIMITIFS. Paris, 1898, Savacte, in-8°, 372 p.

Cet ouvrage important, qui doit avoir trois volumes est le fruit d'une étude faite sur place. Renonçant aux systématisations générales, l'auteur procède par monographies présentant l'activité scolaire dans les principaux Etats de l'Union.

Droit international.

HENRY BONFILS ET PAUL FAUCHILLE. — MANUEL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC. 2e éd. Paris, 1898, Rousseau, in-8°. VIII-834, 12 fr.

La nouvelle édition de l'excellent livre du regretté professeur de la Faculté de droit de Toulouse, tout en gardant sa physiomonie primitive, a reçu de notables additions dues à M. P. Fauchille et portant sur les faits historiques nouveaux ainsi que sur la bibliographie.

Droit administratif.

CARLO F. FERRARIS. — LA NOZIONE SCIENTIFICA DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO. Venezia, 1898, Ferrari, in-8°, 61 p.

Etude substantielle sur la décentralisation.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE NEUVIÈME VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

Pages.

BARCKHAUSEN (H.). — Le désordre de « l'Esprit des Lois » 31-40
ENGELHARDT (E.). — De l'animalité et son droit 456-487
LEFRANC (ALBERT). — L'Empire allemand et les affaires autrichiennes. 40-57
LOWEL (LAWRENCE). — Les Partis politiques aux Etats-Unis . . 1-30, 193-214
MÉRIGNHAC (A). — L'autonomie cubaine et le conflit hispano-américain. 235-236
MULLER (DANIEL). — De la validation des pouvoirs des députés . . . 415-455
SALEILLES (R.). — La Représentation proportionnelle 215-234, 385-413

II. — CHRONIQUES

Chronique constitutionnelle et parlementaire (MOREAU). 58-114
Chronique fiscale et financière (WAHL) 115-124, 488-514
Chroniques politiques.
— France (ZÉDYX) 287-334
— Allemagne (PILOTY). 515-525
— Angleterre (STEVENSON) 125-130
— Espagne (LOPEZ SELVA) 526-540
— Grèce (CALLISPERIS). 131-140
— Suisse (BORGEAUD) 335-353

III. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Ouvrages d'auteurs français.

BENOIST. — La crise de l'Etat moderne (SEIGNOBOS) 141-144
DUCROCQ. — Cours de droit administratif (BARRILLEAU). 541-547

Ouvrages d'auteurs espagnols.

POSADA. — Traité de droit administratif (ALTAMIRA) 354-359

IV. — REVUE DES PÉRIODIQUES.

Periodiques français.

— Revue Bleue (MOREAU). 367-368
— Revue des Deux-Mondes (MOREAU) 155-163, 360-365
— Revue de Paris (MOREAU). 365-367

Périodiques anglais.

— *The free Review* (La Revue libre) (BOURCART) 145-150
— *The economical Review* (La Revue économique (BOURCART) 150-153

Digitized by Google

Périodiques autrichiens.

— *Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der gegenwart* (Revue du droit privé et public actuel) (ANSCHUTZ) 153-155

Périodiques des Etats-Unis.

— *The North american Review* (Revue de l'Amérique du Nord) (WILLOUGHBY) 548-553

V. — VARIÉTÉS

BERNEY (JACQUES) 369-372
BUFNOIR 554-569
La session de Copenhague de l'Institut de droit international (août-septembre 1897) 164-175

VI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Agriculture, droit rural, législation forestière 178,874,572
Assistance publique et institutions de prévoyance 184,377,574
Commerce et législation commerciale. Navigation 177,373,572
Discours officiels 185,574
Droit administratif général 179,375
Droit criminel et régime pénitentiaire 178,374,572
Industrie et législation industrielle. Questions ouvrières 177,373,572
Instruction publique et beaux-arts 183,377,574
Législation civile 177,373,571
Législation et organisation financières. — Régime douanier. — Régime monétaire 181,375,573
Législation et organisation militaires 182,376,573
Législation extra-continentale (Algérie, Colonies, Protectorats) . . . 178,374,572
Organisation constitutionnelle et parlementaire. — Elections et législation électorale. — Questions politiques 176,373,571
Postes et télégraphes 185,377,574
Procédure civile. — Organisation judiciaire. — Auxiliaires de la justice 177
Relations internationales 177,373,571
Santé publique 184
Travaux publics et voies de communication 184,377,574

VII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Sénat.

— Interpellations et questions. — Résolutions 188,379
— Projets et propositions de loi 187,378

Chambre des députés.

— Interpellations et questions. — Résolutions 190,382
— Projets et propositions de loi 188,380

VIII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

ANNALES de l'Institut international de sociologie 575

Digitized by Google

ARABANTINOS. — Ἑλληνικὸν συνιαχματὸν δίκαιον (Droit constitutionnel hellénique) 384
ARZENS. — L'échec du gouvernement parlementaire et la réforme de notre régime constitutionnel 575
BARNEAUD. — Origines et progrès de l'éducation en Amérique. — Les Etats primitifs 576
BONFILS et FAUCHILLE. — Manuel de droit international public . . . 576
BONILLA Y SAN-MARTIN. — Concepto y teoria del derecho. 384
CHAILLEY-BERT. — L'éducation et les colonies 384
CORNIL. — L'assurance municipale contre le chômage involontaire . . 384
COSTA. — Colectivismo agrario en España 576
COUTANT. Le vote obligatoire 575
COUTAREL. — Le participationnisme. 576
DEMOGUE. — De la réparation civile des délits 192
DESTRÉE et VANDERVELDE. — Le socialisme en Belgique 383
DURKHEIM. — L'année sociologique 383
DIVERS. — Enseignement des sciences politiques et sociales. 383
FAHY. — Etude de droit comparé sur l'électorat politique 384
FERRARIS. — La nozione scientifica del decentramento administrativo 576
FRANCK. — La femme-avocat. 192
GARELLI. — Filosofia del monopolio 576
GIUMBAUD. — L'employé de l'Etat en France 192
GUMPLOWICZ. — Sociologie et Politique 192
KLEIN. — Lois et usages de la neutralité. 191
KOVALEWSKY. — Le régime économique de la Russie 576
LEVASSEUR. — L'ouvrier américain 191
MÉTINE. — Le socialisme en Angleterre 383
NICOLAS. — Commentaire complet du Code de justice militaire. . . . 575
SANZ Y ESCARTIN. — L'individu et la réforme sociale 383
SAYOUS. — Etude économique sur les bourses allemandes de valeurs et de commerce 191
SCHUHLER. — L'impôt sur le revenu en Prusse. 191
SCHWARZ. — Des droits du sénat français statuant en matière de lois de finances. 192
SIGHELE. — Psychologie des sectes. 192
SOMBART. — Le socialisme et le mouvement social au XIXe siècle . . . 383
TARDE. — Etudes de psychologie sociale 575
WAGNER. — Grundriss zu vorlesungen uber finanzwissenschaft (Programme des leçons de science financière) 384
WEISS. — Traité théorique et pratique de droit international privé, t. III. — Le conflit des lois. 191

IX. — NOTICES BIOGRAPHIQUES

SALEILLES (R.), professeur à la Faculté de droit de Paris. 413

Digitized by Google

Digitized by Google

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU NEUVIÈME VOLUME

ACCIDENTS DU TRAVAIL. — Loi sur les —, p. 128.
AGRICULTURE. — Les charges de l'—, p. 490.
ALCOOLS. — Modifications au régime des —. (Chronique fiscale et financière), p. 118.
ALLEMAGNE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 95. — (Chronique politique). — *L'Empire* : Situation générale et politique extérieure. Armée. Marine, p. 515 ; — Finances impériales, p. 520. — Les corporations obligatoires et les Chambres de métiers, p. 521. — Emigration ; commerce du beurre ; règlement sur les télégraphes ; Code de commerce, p. 522 ; — *Les Etats* : Royaume de Prusse, p. 523 ; — Royaume de Bavière, p. 523 ; — Royaume de Wurtemberg, p. 525 ; — Alsace-Lorraine, p. 525.
ALSACE-LORRAINE, p. 525.
ANGLETERRE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 88. — (Chronique politique, p. 124. — La session parlementaire de 1897, p. 125. — La conférence coloniale, p. 125. — Question des sucres, p. 128. — Questions extérieures, p. 126. — Loi relative aux écoles primaires de l'enseignement privé, p. 127. — Loi sur les accidents du travail, p. 128. — Autres mesures de la session, p. 130. — Situation des partis, p. 130.
ANGLETERRE. — La guerre industrielle en —, p. 366.
ANIMALITÉ ET DE SON DROIT. — De l' —, par M. E. Engelhardt, p. 456.
ASSURANCES. — Impôts perçus sur les compagnies d' —, p. 505.
AUTOMOBILES. — Taxe sur les voitures —, p. 500.
AUTONOMIE CUBAINE. — (L') — et le conflit hispano-américain, p. 235. — Analyse. — Conséquences de l'assassinat de Canovas, p. 236. — *Selfgovernment* des Antilles, p. 236. — Appréciation de ce régime, p. 243. — Comparaisons, p. 244. — Effets de l'autonomie à l'égard des insurgés, p. 249. — Ils ne l'acceptent pas, p. 251. — Message du Président des Etats-Unis, p. 252. — *Jingoisme* américain, p. 256. — Explosion du *Maine*, p. 258. — Question des *reconcentrados*, p. 265. — Attitude de l'Europe, p. 274.
AUTRICHE. — L'Empire allemand et les affaires autrichiennes, p. 41. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire) —, p. 102.
ARGENT. — Le règne de l' —, p. 159.
BADE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 101.
BANQUE DE FRANCE — Renouvellement du privilège de la — (Chronique fiscale et financière), p. 115. — Voyez aussi p. 323 et 415.
BANQUE D'ÉTAT. — Plébiscite contre la — en Suisse, p. 335.
BAVIÈRE. — (Chronique politique), p. 524.
BAZAR DE LA CHARITÉ. — Incendie du —, p. 297.
BELGIQUE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 90.
BERNEY (JACQUES). — (Variétés), p. 369.
BOISSONS HYGIÉNIQUES. — Suppression des taxes d'octroi —, p. 121.
BUFNOIR (M.) (Notice biographique-variétés), par M. Deslandres, p. 554.
BUREAUX DE PLACEMENT. — Régime des —, p. 315.
CADENAS. — Le —, p. 320.
CAUTIONNEMENTS. — Diminution de l'intérêt des —, p. 502
CHAMBRE BASSE. — La —, p. 365.
CHEMINS DE FER SUISSES. — Grève des employés des — du Nord Est, p. 345. — La loi sur l'acquisition et l'exploitation des — par la Confédération, p. 348.
CHRONIQUE fiscale et financière, par M. A. Wahl, p. 115 : 1° Le renouvellement du privilège de la banque de France, p. 115 ; — 2° La réforme des droits de quai, p. 115 ; — 3° Surtaxes locales temporaires pour les frais de gare ; p. 118 ; — 4° Modifications au

Digitized by Google

régime des alocols, p. 118 ; — 5° La suppression des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques, p. 121.

Les dégrèvements de petites cotes foncières et les charges de l'agriculture. p. 490. — Réforme de la taxe militaire, p. 499. — Les voitures automobiles et les vélocipèdes, p. 500.

Charges de l'agriculture, p. 490. — Réforme de la taxe militaire, p. 499.—

La taxe sur les opérations de Bourse et la réorganisation du marché financier p. 502 — Diminution de l'intérêt des cautionnements, p. 504. — Les impôts perçus sur les compagnies d'assurances, p. 505. — Les augmentations d'impôts sur les valeurs mobilières, p. 507.

COLONIES ANGLAISES, p. 156.

COMPROMIS AUSTRO-HONGROIS, p. 53.

CONCURRENCE ET CHOMAGE, p. 360.

CONFLIT HISPANO-AMÉRICAIN, p. 235.

CONSERVATEURS — Les — et la démocratie, p. 162.

COOPÉRATION en Angleterre, p. 152.

COPENHAGUE. — Session de — de l'Institut de droit international (août-septembre 1897), p. 164.

COUR D'ASSISES DE LA SEINE, p. 360.

CRÉDIT AGRICOLE. — Le — et l'Etat, p. 365.

CRÈTE. — Troubles de — et occupation de la —, p. 131.

CRIMINALITÉ ET SOCIALISME, p. 367.

CUBA. — L'autonomie de — p. 235, 526.

Dégrèvement des petites cotes foncières. — Le — p. 490.

DELYANNIS. — Responsabilité de M. — p. 135.

DÉPUTÉS. — De la vérification des pouvoirs des — par M. D. Muller, p. 415 : 1° Ce qu'on doit entendre par vérification des pouvoirs des députés p. 415 ; — 2° Historique : Grèce, p. 418 ; Rome, p. 419 ; Germains, p. 419 ; Etats généraux, p. 420 ; Etats généraux de 1789, p. 425 ; Constitutions postérieures à 1789 : Constitution de 1791, p. 431 ; — Constitution de 1793 p. 432 ; — Constitution de l'an III, p. 432 ; Constitution de l'an VIII, p. 434 ; — Charte de 1814, p. 436 : — Charte de 1830, p. 437 ; Constitution de 1848, p. 437 ; Constitution de 1852, p. 438 Constitution de 1875, p. 438 ; — Législation comparée, p. 440 : — Grande-Bretagne, p. 441 ; —Canada, Belgique, Portugal, p. 446. — Critique, p. 446.

DÉSORDRE DE L'ESPRIT DES LOIS, p. 31.

DROIT ADMINISTRATIF. Cours de — par M. Th. Ducrocq, tome II : Tribunaux administratifs, (analyses et comptes rendus), p. 541. — Traité de — suivant les théories philosophiques et la législation positive par A. Posada (analyses et comptes rendus), p. 354.

DROITS DE QUAI. — Réforme des — (Chronique fiscale et financière), p. 115.

ECOLES PRIMAIRES DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ, p. 127.

ECONOMIC REVIEW (la Revue économique, périodique anglais, analyse, p. 150. La coopération par H. Vivian et A. Williams, p. 150. — L'idéal coopératif, par l'évêque de Durham, p. 152. — La compensation et la question des licences par Cockshott, p. 152

EGLISE. — L' — et la France moderne, p. 161. — Luttes entre l' — et l'Etat, p. 363.

EMPIRE ALLEMAND. — L' — et les affaires autrichiennes, par Albert Lefranc, p. 41, Analyse : — Intérêt européen des crises autrichiennes, p. 41. — La révolution française cause des mouvements nationaux en Autriche, p. 43. — Importance spéciale de la lutte en Bohême, p. 48. — Ordonnances sur les langues, p. 47. — Entrée en ligne du pangermanisme, p. 48. — Danger de l'intervention allemande, p. 52. — Attitude probable des grandes puissances — p. 56. — Solutions possibles au conflit, p. 57.

ESPAGNE (Chronique politique), p. 526 ; — L'autonomie de Cuba et de Porto-Rico, p. 526. — La paix aux Philippines, p. 540.

ESPRIT DES LOIS. — Le désordre de l' — par H. Barckhausen, p. 30. — Analyse. — Ce désordre n'est qu'apparent, p. 32. — Méthode de Montesquieu, p. 33. — Les quatre éléments de classification de Montesquieu, p. 35. — Tableau indiquant le plan de l'Esprit des Lois. p. 39.

ÉTAT MODERNE. — La crise de l' — par Ch. Benoist. (Analyses et comptes-rendus), p. 141.

ETATS-UNIS. — Les partis politiques aux — par Lawrence Lowell (premier article), p. 1. — Analyse. — Caractère spécial des partis aux Etats-Unis, p. 1. — Exclusion du parti *loyalist*, p. 6. — Formation des partis fédéraliste et antifédéraliste, p. 7. — Présidence de Adams, p. 9. — de Jefferson, p. 9. — de Madison, p. 12. — *Era of good feeling*, p. 13. — de Quincy Adams, p. 15. — de Jackson, p. 15. — de Van Buren, p. 16. — Guerre du Mexique, p. 18. — Réorganisation du Sud, p. 21. — Election de Grant, p. 23. — Présidence de Hayes, p. 25. — de Garfield, p. 26. — de Cleveland, p. 27 ; (second article). Organisation des partis pendant la guerre de l'indépendance, p. 193. — Le *caucus* p. 195. — Critique de cette organisation des partis, p. 199. — Système du *Boss*, p. 203. — Essais tentés pour re-

Digitized by Google

médier aux défauts du système, p. 205. — Impossibilité pour un Européen de bien comprendre l'organisation des partis américains, p. 210. — Chronique constitutionnelle et parlementaire, p. 111. — Conflit avec l'Espa-gne, p. 235.
ETHNIKÈ HETAIRIA, p. 135.
EUROPE. — Son attitude dans le conflit hispano-américain, p. 274.
FRAIS DE GARE. — Surtaxes locales temporaires pour — (chronique fiscale et financière), p. 118.
FRANCE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 58. — Législation. — Questions générales, p. 59. — Election des sénateurs, p. 69. — Election des députés, p. 63. — Règlement du Sénat, p. 65. — Réglement de la Chambre, p. 65. — Pouvoir exécutif, p. 67. — (Chronique politique), p. 287. — Politique intérieure : renouvellement partiel du Sénat, p. 287. —Session de 1897, p. 290. — Affaire de Panama, p. 292. — Interpellation au Sénat, p. 296. — Incendie du Bazar de la Charité et ses suites politiques, p. 297. — Election de l'abbé Gayraud, p. 304.— Politique extérieure : Voyage en France du comte Mouravief, p. 305. — Affaires d'Orient, p. 306. — Œuvre législative. — Régime des sucres, p. 314.—Bureaux de placement, p. 315, — Secours mutuels, p. 315. — Le cadenas, p. 520 — Renouvellement du privilège de la Banque de France, p. 323.—Projets fiscaux du gouvernement, p. 326. — Lois diverses, p. 328. —Réforme de l'instruction criminelle, p. 329. — Question des octrois, p. 331.
GAYRAUD. — Election de l'abbé — p. 304.
GRÈCE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 108. — (Chronique politique, janvier 1898), p. 131.— Troubles de Crète et occupation de l'île par les troupes hellènes, p. 131. — Situation sur les frontières de Macédoine : attitude de la Bulgarie et de la Serbie, p. 133. — Responsabilité de M. Delyannis et de l'Ethniké Hétairia, p. 135. — Injustice de l'Europe, p. 135. — Situation en Thessalie et en Crète, p. 137.
HERBERT SPENCER, p. 148.
INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. — Session de l' — à Copenhague (août-septembre 1897).
INSTRUCTION CRIMINELLE. — Réforme de l' — p. 329.
ITALIE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 109.
JAVA et le système colonial des Hollandais, p. 301.
JEUNES CRIMINELS — Les —, p. 157.
JINGOISME AMÉRICAIN, p. 256.
JURY. — Psychologie du —, p. 367.
LAMENNAIS, p. 160.
LIBÉRALISME.—Les services rendus au —, p. 147.
—. Crise du —, p. 159.
LIPPE-DETMOLD (chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 102.
MACÉDOINE. — Situation sur les frontières de —, p. 133.
MAINE. — Explosion du —, p. 258.
MARCHÉ FINANCIER. — Réorganisation du —, p. 502.
MONOPOLES INDUSTRIELS EN AMÉRIQUE, p. 157.
MESSAGE du président des Etats-Unis, p. 252.
MONARCHIE AUSTRO-HONGROISE, p. 362.
MOURAVIEF. — Voyage en France du comte —, p. 305.
NORTH AMERICAN REVIEW (The) (Revue nord américaine), Analyse, p. 548. — La signification des Votes, par M. H. C. Godge, p. 548 : — Une infirmité constitutionnelle, par M. G. Smith, p. 548 ; — causes des difficultés du gouvernement irlandais, par M. S. W. Russell, p. 549 ; —La politique étrangère de l'administration nouvelle, par M. Mayo W. Hazeltine, p. 550 ; — L'esprit conservateur de la démocratie britannique, par M. W. E. H. Seeky, p. 550 ; — Les pouvoirs du Président en France par M. H. Taylor, p. 551 ; — Le danger de la politique américaine, par M. J. E. Milholland, p. 553.
OCTROI. — Suppression des taxes d' — sur les boissons hygiéniques (chronique fiscale et financière, p. 121).
OCTROIS. — Question des —, p. 331.
OLDENBOURG (chronique constitutionnelle et parlementaire, p. 102).
OLLIVIER. — Discours du père —. p. 299.
OPÉRATIONS DE BOURSE.— Taxe sur les —, p. 502.
ORIENT. — La question d' —, p. 155. Les affaires d' —, au Parlement français, p. 306.
PANAMA. — Reprise de l'affaire de —, p. 292.
PARTIS POLITIQUES. — Les, —, aux Etats-Unis, p. 1, — en Angleterre, p. 130.
PAYS-BAS. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 91.
PORTO-RICO. — L'autonomie de —, p. 526.
PORTUGAL. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 109.
PRÉSIDENT des Etats Unis. — Message du —, p. 252.
PRESSE. — Enquête sur les responsabilités de la —, p. 368.
PROJETS FISCAUX du gouvernement français, p. 326.
PRUSSE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 95. (Chro-

Digitized by Google

nique politique d'Allemagne), p. 524.
QUAI. — Droits de —, p. 115.
RECONCENTRADOS. — Question des —, de Cuba, p. 265.
REFERENDUM. — Le —, p. 368.
REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE. — La — par R. Saleilles, p. 215.— (Analyse.) — Exposé de la question et littérature du sujet, p. 215. — Point de vue théoique et point de vue pratique, p. 218. — Exposé de principes, p. 222. — Conception démocratique du régime représentatif, p. 228. — Point de vue pratique. Valeur du système proportionnaliste en ce qui concerne l'éducation politique du corps électoral, p. 385. — Sa valeur au point de vue social en tant qu'ayant pour effet indirect d'aboutir à une représentation approximativement corporative, p. 398. — Sa valeur au point de vue parlementaire : objections présentées et réfutation. Du rôle de majorités de gouvernement: théorie de la loi et conception de la majorité législative, p. 403. — Conclusion, p. 408.
FREE REVIEW (THE). — La revue libre — périodique anglais, (analyse), p. 145. — La menace bimétalliste par J. M. Robertson, p. 145. — La liberté légitime par J. Barker Booth, p. 145. — Réponse par J. Armsden, p. 146. — Les services rendus par Bradlaugh au libéralisme, par J. M. Robertson, p. 147. — Herbert Spencer, par A. Lynch p. 148. — La situation en France par un radical anglais, p. 148. — Anarchie et socialisme par A. Hamon, p. 149. — Le petit fils de la Reine Victoria par Macdonald, p. 150.
REVUE BLEUE.—Périodique français (analyse), p. 367. — La psychologie du jury, par H. Aubépin, p. 367. — Quelques réflexions sur la criminalité et le socialisme, par A. Fouillée, p. 367. — Le referendum, par Paul Laffite, p. 368 — Enquête sur les responsabilités de la presse, par H. Bérenger, p. 368.
REVUE DE PARIS. — Périodique français, (analyse). — La Chambre basse, par Léouzon-le-Duc, p. 365.— Le crédit agricole et l'Etat, par Louis Durand, p. 365.— Le peuplement français de la Tunisie, par J. Saurin, p. 366. — La guerre industrielle en Angleterre, par S. Webb, p. 366.
REVUE DES DEUX MONDES Périodique français, (analyse), p. 155. — La question d'Orient, par le Comte Benedetti, p. 155.— Les colonies anglaises et les projets d'organisation de l'empire britannique, par P. Leroy-Beaulieu p. 156. — Les jeunes criminels, par A. Fouillée, p. 157. — Les monopoles industriels aux Etats-Unis, par L. P. Dubois, p. 157. — La République et la crise du libéralisme, par F. de Pressensé, p. 159. — Le règne de l'argent, par A. Leroy-Beaulieu, p. 159. — Lamennais, par E. Faguet, p. 160. — L'église et la France moderne, par le duc de Broglie, p. 161.— Les conservateurs et la démocratie, par J. Piou, p. 162. — La Cour d'assises de la Seine, par Jean Cruppi, p. 360. — Concurrence et chômage, par d'Estournelles de Constant, p. 360. — Java et le système colonial des Hollandais, par J. Leclercq, p. 361.—La question de la population et la civilisation démocratique, p. 361. — La monarchie austro-hongroise et l'équilibre européen, par Ch. Benoist, p. 362. — Les luttes entre l'Eglise et l'Etat au XIXe siècle, par E. Lamy, p. 363. — Le règne de l'argent, par A. Leroy-Beaulieu, p. 364.
SAXE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 95. (Chronique politique), p. 525.
SECOURS MUTUELS. — Loi sur les —, p. 315.
SÉNAT. — Son renouvellement partiel, p. 287.
SESSION PARLEMENTAIRE en Angleterre, p. 125.
SUCRES. — Question des —, en Angleterre, p. 126.
SUCRES, — Régime des —, p. 314.
SUÈDE ET NORVÈGE, (chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 94.
SUISSE (chronique politique), p. 335. — Le plébiscite contre la banque d'Etat, p. 335. — Conseil fédéral, p. 343. — Amendements constitutionnels, p. 345. — Grève des employés de chemin de fer du Nord-Est, p. 345. — La loi sur l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer par la Confédération, p. 348.
SURTAXES LOCALES temporaires pour les frais de gare, p. 118.
TAXE MILITAIRE. — Réforme de la —, p. 499.
THESSALIE. — Situation en —, p. 137.
TUNISIE. — Peuplement français de la —, p. 366.
VALEURS MOBILIÈRES. — Les augmentations d'impôts sur les —, p. 507.
VÉLOCIPÈDES. — Taxes sur les —, p. 500.
VICTORIA. — Le petit-fils de la reine —, p. 150.
WURTEMBERG (chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 102. (Chronique politique) p. 525.
ZEITSCHRIFT FÜR DAS PRIVAT-UND OFFENTLICHE RECHT DE GEGEMVART. (Revue du droit privé et public actuel), Périodique autrichien, (analyse) —, p. 153. — Sur le prétendu droit d'édicter des défenses dans les duchés

Digitized by Google

d'Autriche, par Dr Karl Brochausen, p. 153. — Histoire du compromis austro-hongrois, par Dr. H. J. Bidermann, p. 154. — L'instruction religieuse des enfants d'après le droit autrichien par Max v. Hussarek, p. 154.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat ; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. les professeurs Aschehourg, Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction: J. LAMEIRE, agrégé à la Faculté de droit de Lyon.

Digitized by Google

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

---

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google